> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

De Minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
De heer dr. R.H.A. Plasterk
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Raad voor het openbaar bestuur

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag

Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rob-rfv.nll

Kenmerk
2015-0000015018

Uw kenmerk
2014-0000328711

Datum 19 januari 2015
Betreft Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden

Geachte heer Plasterk,

Op initiatief van de Tweede Kamer der Staten-Generaal[1] hebt u in uw brief van 27 juni 2014 de Raad voor het openbaar bestuur gevraagd te adviseren over de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden.

Graag biedt de Raad u het eerste deel aan van het gevraagde advies, een probleemverkenning. Hierin verkent de Raad wat wordt verstaan onder democratische legitimiteit van samenwerking, welke factoren de democratische legitimiteit beïnvloeden en welke knelpunten zich daarbij voordoen.

De Raad wil de komende maanden de gesignaleerde knelpunten toetsen aan de bestuurlijke praktijk. In de zomer van 2015 verwacht de Raad met het tweede deel van het advies te komen waarin conclusies en aanbevelingen worden gedaan over de borging van de democratische legitimiteit.

De Tweede Kamer is vandaag op gelijke wijze geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

Prof. drs. Jacques Wallage, voorzitter
Raad voor het openbaar bestuur

Dr. Kees Breed, secretaris
Raad voor het openbaar bestuur en
Raad voor de financiële verhoudingen

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 841, nr. 161 (gewijzigde motie).

Ten geleide

Het lokaal bestuur staat bol van ontwikkelingen. In het oog springen de drie decentralisaties in het sociaal domein. Gemeenten kregen er per 1 januari 2015 belangrijke taken bij, bestaande taken zijn uitgebreid en de aard van de taken is anders: rechten zijn ingeruild voor voorzieningen. Het gaat onder andere om zorg voor langdurig zieken of ouderen, jeugdzorg en om hulp bij het vinden van werk. Het lokale niveau wint daarmee als 'eerste overheid' aan belang ten opzichte van het nationale.

Er is meer aan de hand. Niet alleen het takenpakket verandert, ook de omgeving is in beweging. De verhouding tussen overheid, markt en samenleving blijft in beweging. Pleidooien voor, en voorbeelden van burgers die meer verantwoordelijkheid nemen voor de publieke zaak vinden gretig aftrek. Ook groeit het besef dat maatschappelijke vraagstukken te ingewikkeld zijn om alleen aan de overheid over te laten. Dat leidt tot het steeds luider klinkende geluid dat politiek en bestuur de mensen en hun verbanden in staat moeten stellen zelf het heft in handen te nemen. Zij zijn vaak beter dan de overheid in staat om maatschappelijke problematiek op te lossen. Dit speelt niet alleen in het sociale domein. Deze ontwikkeling doet zich ook voor in het onderwijs, de culturele sector, bij wonen en in het fysieke domein. Niet zelden wordt deze tendens van 'vermaatschappelijking' ingegeven door het gegeven dat de financiële rek er bij de (lokale) overheid uit is. Financieel kregen gemeenten de afgelopen jaren veel voor de kiezen. Zo hebben zij miljarden aan verliezen moeten nemen op grondposities[2] en stegen de uitgaven aan bijstandsuitkeringen. Daarnaast is er op de budgetten van de recent gedecentraliseerde taken stevig gekort.

Er zijn meer ontwikkelingen in maatschappij en bestuur die van grote betekenis zijn voor het lokaal bestuur dan de decentralisaties en vermaatschappelijking. Geconstateerd kan worden dat steeds 'het lokale' als sleutel tot de oplossing van veel problemen wordt gezien. Tegelijkertijd wordt de vraag gesteld of het lokaal bestuur wel toegerust is voor alle opgaven. Zo worden gemeenten gelegd langs de lat van bestuurskracht, zijn er zorgen over de kracht van de lokale democratie, en herleeft de discussie over opschaling.

Naast deze probleemverkenning, onderdeel van het advies over de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden, bereidt de Raad voor het openbaar bestuur samen met de Raad voor de financiële verhoudingen een aantal adviezen voor die lokaal bestuur tot onderwerp hebben. Dit betreft de toekomst van de lokale democratie, leerervaringen van decentralisaties, de stad als broedplaats van democratische innovatie en nieuwe profielen en competenties van bestuurders.

In deze probleemverkenning verkent de Raad wat wordt verstaan onder democratische legitimiteit van samenwerking, welke factoren de democratische legitimiteit beïnvloeden en welke knelpunten zich daarbij voordoen. De Raad toetst de komende maanden de gesignaleerde knelpunten aan de bestuurlijke praktijk. In de zomer van 2015 publiceert de Raad met het tweede deel van dit advies, waarin conclusies en aanbevelingen worden gedaan over de borging van de democratische legitimiteit.

---

[2] Bron: http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/12/20/grondposities-gemeenten-nog-onder-druk.html.

Inleiding

De Tweede Kamer nam op 24 april 2014 de motie[3] van het lid Bergkamp aan over de democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden. In de motie wordt de regering verzocht in overleg te treden met de Raad voor het openbaar bestuur, om onderzoek te verrichten naar de vraag hoe democratische legitimiteit van de regionale samenwerkingsverbanden kan worden geborgd. Gemeenten moeten immers onderdeel daarvan uitmaken voor de uitvoering van de decentralisaties in het sociaal domein. Zorgpunt van de Kamer is dat op lokaal niveau de borging van de democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden onvoldoende is, terwijl belangrijke taken voor de burger door deze samenwerkingsverbanden worden uitgevoerd. Wordt de afstand tot gemeenteraden voor de aansturing niet te groot? Op 27 juni 2014 verzocht de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Raad advies uit te brengen over de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden.

Eerder sprak het Kabinet uit dat het omvangrijke terrein waarop de decentralisaties in het sociale domein betrekking hebben, bij voorkeur 'wordt belegd binnen de democratisch gelegitimeerde, bestuurlijke hoofdstructuur, zodat burgers invloed op het beleid kunnen uitoefenen via raadsverkiezingen.' [4] Het Kabinet koos voor een tweesporenbeleid om de uitvoeringskracht van gemeenten te borgen: gemeenten werd op korte termijn gevraagd onder een aantal voorwaarden congruente samenwerkingsverbanden rond de decentralisaties te vormen. Daarnaast zou de opschaling van gemeenten worden bevorderd.[5] In samenwerking met de VNG werd gestreefd naar niet-vrijblijvende samenwerkingsverbanden waarbij incongruentie en bestuurlijke drukte zoveel mogelijk wordt voorkomen.[6] Gemeenten werden opgeroepen om vóór 31 mei 2013 met voorstellen voor (nieuwe) vormen van samenwerking in het sociale domein te komen. Uit de inventarisatie van de VNG bleek vervolgens dat alle gemeenten per 31 mei 2013 de intentie uitspraken onderdeel uit te gaan maken van samenwerkingsverbanden in het kader van de decentralisaties jeugdzorg, nieuwe Wmo en participatie. In de meeste gevallen bestaat overlap tussen de samenwerkingsverbanden voor de verschillende domeinen (congruentie).[7]

Adviesverzoek
De minister signaleert in zijn verzoek dat gemeenteraadsleden het moeilijk vinden het overzicht te bewaren over samenwerkingsverbanden en dat zij het lastig vinden te sturen op taken die op afstand worden uitgevoerd. Ook benoemt de minister het spanningsveld tussen meer kwaliteit door samenwerking tegenover verlies van autonomie. Tevens vraagt hij zich af wat het effect is van een groter aantal samenwerkingsverbanden na de decentralisaties, op het vermogen van de gemeenteraad om zijn rol waar te maken. De Raad wordt gevraagd uiteen te zetten wat onder democratische legitimiteit van samenwerking wordt verstaan en welke factoren het vermeende gebrek aan democratische legitimiteit beïnvloeden. De minister vraagt de Raad breder te kijken dan het sociale domein.

Afbakening
In de motie-Bergkamp wordt gesproken over regionale samenwerkingsverbanden in het sociale domein. In zijn adviesvraag wijst de minister erop dat het vraagstuk van democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden speelt in

[3] Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 841, nr. 161 (gewijzigde motie), bijlage 1.
[4] Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 400 VII, nr. 59, p. 2.
[5] Idem, p. 3.
[6] Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 15 maart 2013 aan de colleges van B&W, bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 28 750, nr. 52.
[7] Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 400 VII, nr. 81.

meerdere beleidsdomeinen en het ook een rol speelt in discussies over opschaling en bestuurskracht. De Raad heeft oog voor de bredere context die de minister schetst; naar het oordeel van de Raad zijn de principes van democratische legitimiteit niet per se gebonden zijn aan een bepaald type domein. In het advies zal, voor zover relevant, ook aandacht besteed worden aan andere domeinen. Het accent ligt echter op het sociale domein.

Naast intergemeentelijke en interbestuurlijke samenwerking, vormen van samenwerking die al decennia voorkomen, zoeken gemeenten naar maatschappelijke samenwerking. Met maatschappelijke organisaties en (groepen van) inwoners streeft men naar co-creatie van beleid en uitvoering. Gelet op de focus van de adviesvraag concentreert dit advies zich op samenwerking tussen gemeenten in samenwerkingsverbanden in formele publiekrechtelijke zin.

In deze probleemverkenning en het daaropvolgende advies ligt de nadruk verder op de knelpunten in de bestuurlijke praktijk van het verlengd lokaal bestuur. De Raad bereidt een advies voor over de toekomst van de lokale democratie. Daarbij verdiept hij zich verder in het doordenken van meer principiële aspecten van de lokale democratie en de aanwezigheid van verschillende vormen van democratie op lokaal niveau. Het gaat dan onder meer om de relatie tussen de representatieve democratie, de directe democratie, de participatieve democratie, de deliberatieve democratie en de 'doe-democratie'.

De decentralisaties in het sociale domein gaan gepaard met de overdracht van omvangrijke geldstromen van het Rijk naar gemeenten. De financiële aspecten van samenwerking komen aan de orde voor zover zij van invloed zijn op democratische legitimiteit. Analyse en aanbevelingen komen tot stand in nauwe afstemming met de Raad voor de financiële verhoudingen.

Probleemstelling
Samenwerking tussen gemeenten behoort tot de essentie van het lokaal bestuur en gaat terug tot de Gemeentewet van 1851. De praktijk werd vanaf 1922 in de Grondwet werd erkend. Het democratische gehalte van intergemeentelijke samenwerking is al decennia onderwerp van discussie. Er zijn veel bestuurskundige en juridische beschouwingen aan gewijd en ook de wetgever heeft ermee geworsteld. Met de drie decentralisaties ontstaat er (opnieuw) urgentie om de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden tegen het licht te houden.

Gemeenten deden de afgelopen jaren veel praktijkervaring op met de vraagstukken rond democratische legitimiteit van hun samenwerking. De Raad wil graag gebruik maken van deze ervaringen bij het beantwoorden van de vragen van de minister. Maar voordat de Raad dat doet, brengt hij eerst het speelveld in kaart: wat zijn de bestaande wettelijke kaders voor (publiekrechtelijke) samenwerking? Daar gaat een belangrijke vraag aan vooraf: wat moet worden verstaan onder democratische legitimiteit? Deze probleemverkenning is om die reden in de eerste plaats een ordening van het vraagstuk van de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden, maar ook van de bestuurlijke problematiek die hiermee samenhangt. Deze ordening mondt uit in een inventarisatie van knelpunten die zich voordoen bij samenwerking. De Raad zal in het tweede deel van dit adviestraject deze inzichten toetsen aan de bestuurlijke praktijk, waarna conclusies en aanbevelingen volgen. De aard van de adviesvraag heeft de Raad doen besluiten zich te concentreren op aanbevelingen die concreet toepasbaar zijn in de bestuurlijke praktijk.

De Raad hanteert voor dit adviestraject de volgende probleemstelling:

1. *Wat wordt verstaan onder democratische legitimiteit van samenwerking en welke factoren beïnvloeden de democratische legitimiteit?*
2. *Welke knelpunten doen zich daarbij voor?*
3. *Welke pragmatische handelingsperspectieven kunnen bijdragen aan het borgen van de democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden?*

Beoogde doorwerking
De Raad adviseert weliswaar op initiatief van de Tweede Kamer en op verzoek van de minister van BZK, maar het advies beoogt ook en vooral het lokaal bestuur concrete handelingsperspectieven te bieden. De rol van het Rijk is belangrijk als wetgever en systeemverantwoordelijke, maar het zijn de gemeenten die met samenwerking in regionaal verband uitvoering geven aan de decentralisaties in het sociale domein. De Raad ziet dan ook de besturen van de gemeenten, in het bijzonder de gemeenteraden, als belangrijke adressanten van dit advies.

Leeswijzer
Dit traject valt uiteen in twee delen. Dit *eerste deel* van het adviestraject, de probleemverkenning, bakent de adviesvraag af en ordent de problematiek.
Hoofdstuk 1 bevat op hoofdlijnen een verkenning van de begrippen 'regionale samenwerkingsverbanden' en 'democratische legitimiteit'. Een uitgebreidere analyse van deze begrippen inclusief de (wettelijke) kaders voor publiekrechtelijke samenwerking is opgenomen in de toelichting bij dit advies. Het geeft daarmee antwoord op de eerste vraag in het adviesverzoek van de minister en deelvraag 1 van de probleemstelling.
In hoofdstuk 2 identificeert de Raad de knelpunten die hij in deze verkennende fase heeft waargenomen (deelvraag 2 van de probleemstelling).
Hoofdstuk 3 sluit af met een aantal eerste constateringen.

De constateringen en de knelpuntenanalyse vormen het vertrekpunt voor het *tweede deel* van het adviestraject. Dit tweede deel bestaat uit de toetsing van de constateringen en knelpunten aan de bestuurlijke praktijk. Daarna volgen conclusies en aanbevelingen in antwoord op deelvraag 3 van de probleemstelling.

1. Waar hebben we het over?

Regionale samenwerkingsverbanden en democratische legitimiteit lijken eenduidige begrippen, maar zijn dat niet. In dit hoofdstuk wordt op hoofdlijnen verkend wat de Raad onder deze begrippen verstaat. De toelichting bevat een nadere verdieping.

1.1 Regionale samenwerkingsverbanden

Regionale samenwerkingsverbanden staan op afstand van het gemeentebestuur, maar zijn wel onderdeel van dit bestuur: het wordt daarom *verlengd lokaal bestuur* genoemd. Vanuit het perspectief van democratische legitimiteit is bij samenwerking de afstand tussen bestuur en taakuitvoering groter dan in het geval dat een gemeente een bepaalde taak zelf uitvoert, maar kleiner dan bij uitbesteding. Afstand tot het gemeentebestuur impliceert het deels afstaan van zeggenschap en sturing. Er is grote variatie tussen regionale samenwerkingsverbanden, zowel wat de taken als het aantal deelnemers betreft. Dit leidt tot een gevarieerde wijze van aansturing. De mate waarin sprake is van een publiek belang speelt een rol, maar ook welke partijen taken uitvoeren. Volstaat sturing op hoofdlijnen of is meer gedetailleerde bemoeienis gewenst? Wat zijn de wettelijke uitgangspunten voor uitvoering door derden? Hoe is de zeggenschap door de gemeente vorm te geven? In wezen gaat het hierbij om twee fundamentele vragen:

1. Is het gemeentebestuur (burgemeester, college van B&W en gemeenteraad) naar eigen inzicht voldoende in staat om het samenwerkingsverband aan te sturen en daarvoor verantwoording af te leggen?;
2. Zijn burgers in staat om zich over het samenwerkingsverband een oordeel te vormen?

In principe kan een gemeente op elk terrein waarop zij taken uitvoert samenwerken met anderen. Het betreft dan beleidsuitvoering of bedrijfsvoering. Ook worden beleidsbepalende taken en bevoegdheden overgedragen. Doorgaans worden drie vormen van samenwerking onderscheiden: afstemming, samenwerking in een netwerkconstructie en de oprichting van een zelfstandige organisatie.[8] Samenwerken kan zowel op grond van het privaatrecht als op grond van het publiekrecht. Omwille van democratische waarborgen zoals openbaarheid en politieke verantwoordelijkheid heeft de wetgever steeds een voorkeur voor publiekrechtelijke samenwerking boven privaatrechtelijke vormen van samenwerking. De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) regelt publiekrechtelijke samenwerking.

Samenwerking is al sinds de 19e eeuw een vaste component van het lokaal bestuur. Het aantal gemeenten is kleiner dan destijds als gevolg van opschaling, maar samenwerking is gebleven. Gemiddeld neemt een gemeente deel aan acht gemeenschappelijke regelingen en negen privaatrechtelijk vormgegeven samenwerkingsverbanden.[9] Meestal worden samenwerkingsverbanden vrijwillig aangegaan, soms is samenwerking wettelijk verplicht zoals bij de veiligheidsregio's, regionale uitvoeringsdiensten of op het terrein van jeugdbescherming en jeugdreclassering.

Samenwerkingsverbanden worden niet alleen door gemeenten bestuurd, ze worden ook door hen bekostigd. Het deel van de gemeentebegroting dat wordt besteed aan samenwerkingsverbanden is tussen 2005 en 2012 bijna verdrievoudigd van 6 naar 17,4%.[10] Door de decentralisaties in het sociale domein

---

[8] Zie ook: VNG en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, oktober 2013.
[9] Zie ook hierna in de Toelichting onder *8. Cijfers*.
[10] Cijfers via CBS Statline.

zal dit percentage verder stijgen. Bij de bekostiging van taken die door het samenwerkingsverband worden uitgevoerd spelen behalve vragen van kostentoedeling en risicoverevening tussen deelnemende gemeenten, ook vraagstukken op het gebied van de financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten over de toedeling van rijksgelden.[11]

De verhouding tussen Rijk en gemeenten speelt ook bij toezicht. De gemeenteraad houdt in eerste instantie toezicht op een samenwerkingsverband, de provincie en/of het Rijk volgen. Verticaal toezicht betreft veelal kwaliteitstoezicht, met alle kenmerken van handhavingstoezicht en toezien op de naleving van de wettelijke voorschriften.

1.2 Democratische legitimiteit

Democratische legitimiteit is een begrip dat vele aspecten kent. In de kern bestaat het beginsel democratische legitimiteit uit drie delen[12]:

1. de eis van algemeen (actief en passief) kiesrecht: burgers moeten invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van vertegenwoordigende lichamen.
2. de eis van democratische sturing: vertegenwoordigende lichamen moeten richting kunnen geven aan het overheidsoptreden.
3. de eis van democratische verantwoording: vertegenwoordigende lichamen moeten in staat zijn om het overheidsoptreden te controleren en betrokkenen te vragen hierover verantwoording af te leggen.

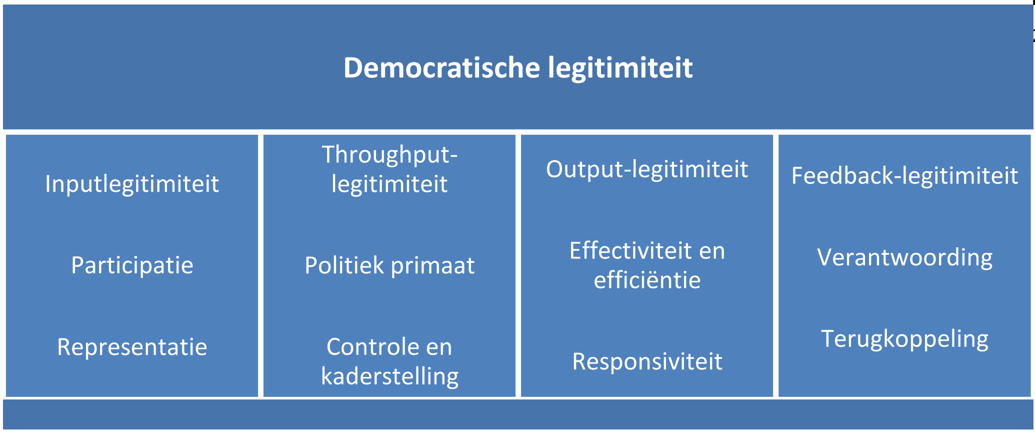
Nederland is een indirecte, representatieve democratie. Het volk kiest zijn eigen vertegenwoordigers die namens hen beslissingen nemen en het bestuur controleren. Het principe van verlengd lokaal bestuur beperkt de invulling van het democratieconcept: er is wel sprake van sturing van het overheidsoptreden, en van verantwoording en controle, maar er vinden géén algemene rechtstreekse verkiezingen plaats.

Tussen verschillende soorten van democratische legitimiteit kan onderscheid worden gemaakt in *input-*, *troughput-, output-*[13] en *feedbacklegitimiteit*. Bij inputlegitimiteit zijn politieke keuzes legitiem als de wil van het volk wordt weerspiegeld. In het geval van troughputlegitimiteit gaat het om proceslegitimiteit: transparantie, kenbaarheid en voorspelbaarheid van het politieke besluitvormingsproces verlenen legitimiteit aan de gemaakte keuzes. Vanuit het outputperspectief zijn politieke keuzes legitiem wanneer deze effectief het algemeen belang bevorderen. Feedbacklegitimiteit bestaat uit verantwoording en terugkoppeling. Aan democratische organen en kiezers wordt over de uitoefening van publieke bevoegdheden en de besteding van publieke middelen rekenschap afgelegd; het overheidsoptreden kan worden beoordeeld en zo nodig bijgestuurd.

---

[11] Zie ook hierna in de Toelichting onder *10. Financiële verhoudingen Rijk-decentrale overheden*.
[12] Bovens en Scheltema, 1999, p. 141-142.
[13] Zie ook Scharpf, 1970.

Schematisch kan het begrip democratische legitimiteit als volgt worden weergegeven:



Schema: Democratische legitimiteit

2. Knelpuntenanalyse

Een analyse van de vraag hoe het is gesteld met democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden moet vooraf worden gegaan door de vraag: *is er wel een legitimiteitsprobleem?* Het antwoord daarop is niet eensluidend. Uit onderzoek in opdracht van het Ministerie van BZK blijkt dat er weinig consensus bestaat over de vraag of er een probleem is met de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden.[14] Het beeld varieert van *'nee, want we hebben het opgelost'* via *'soms wel, soms niet'* tot *'het is een drama'.* Er is wel een algemene consensus dat samenwerking moet, en dan moet democratische legitimiteit ook.

Hoe dan ook, zo luidt ook de conclusie van voornoemd onderzoek, er zijn problemen aanwijsbaar. Voor een analyse daarvan is literatuur bestudeerd en zijn verschillende deskundigen geraadpleegd.[15]

2.1 Vraagstuk is niet nieuw

Het vraagstuk van democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden is niet nieuw. In 1947 rapporteerde de commissie-Koelma 'over de wijze waarop zal moeten worden voorzien in de gemeenschappelijke belangen van grote stedelijke gemeenten en de hun omringende kleine gemeenten'. Om het regionale gat te dichten adviseerde de commissie de instelling van districten. Een stap te ver voor de regering, die in antwoord op de voorgestelde ingrijpende hervorming in 1950 koos voor de Wet gemeenschappelijke regelingen. Eerst de mogelijkheden voor de 'gewone' samenwerking tussen gemeenten uitbreiden, zo was de redenering. Het markeert het begin van vele naoorlogse adviezen en rapporten over de bestuurlijke organisatie van Nederland, waarbij een oplossing voor het regionale gat centraal staat. Varianten passeerden de revue: gemeentelijke schaalvergroting, complementair bestuur, het Openbaar Lichaam Rijnmond met een rechtstreeks gekozen 'Rijnmondraad', gewestvorming, regiovorming met 'doe-provincies', agglomeratievorming, stadsregio's, stadsprovincies, WGR-plusgebieden, kaderwetgebieden.[16] Een niet-limitatieve opsomming van veel blauwdrukken en concepten, maar de bestuurlijke inrichting van Nederland blijkt zeer veranderbestendig. De bestuurlijke hoofdstructuur – Rijk, provincies en gemeenten – bleef bestaan, inclusief de nodige hulpstructuren, die vervolgens steeds discussie bleven oproepen.

In discussies over de bestuurlijke inrichting van Nederland wordt vaak de metafoor van het Huis van Thorbecke gebezigd, een term die werd geïntroduceerd in 1971 en pas sinds de jaren '90 echt in zwang is.[17] Thorbecke zelf was niet erg gecharmeerd van een statisch model voor de inrichting van de staat dat alle tijden en omstandigheden zou moeten doorstaan. Veeleer was hij een organisch denker die zag dat het staatsmodel voortdurend veranderde en permanent in ontwikkeling was, en hij probeerde het bestuurlijk stelsel bij deze voorstelling te laten aansluiten.[18]

2.2 Decentralisaties in het sociale domein: geen bestuurslaag maar arena

Voortdurend in beweging en ontwikkeling is ook de manier waarop de zorg voor elkaar en hulpbehoevenden is georganiseerd. Van de Donk wijst er in zijn Rob-lezing 2014[19] op dat de veelbesproken decentralisaties bepaald complexer zijn dan

---

[14] Steegh, 2010, p. 26-27.
[15] Bijlage 2 geeft een overzicht van geraadpleegde personen.
[16] Zie voor een overzicht van naoorlogse adviezen en rapporten: Raad voor het openbaar bestuur, 2010.
[17] Vergelijk Raijmakers*,* 2014, p. 13 e.v.
[18] Zie ook Van de Donk, 11^e ROB lezing, 12 november 2014.
[19] Idem.

het simpelweg overdragen van geldstromen en bevoegdheden van de ene aan de andere bestuurslaag. Het sociale domein is geen bestuurslaag maar een complexe arena van kwetsbare verhoudingen. Van de Donk stelt dat die arena vraagt om een vorm van democratische besluitvorming en rechtsvorming die ruimte geeft aan een betekenisvolle dialoog met burgers. Gemeenteraden spelen daarin een belangrijke rol om de inhoudelijke discussie aan te jagen, maar zeker niet om die te monopoliseren. Die discussie gaat gepaard met een dynamiek die vraagt om erkenning van zich steeds verder ontwikkelende maatschappelijke vormen van democratie en bestuur. Van de Donk waarschuwt voor centralisatie en bestuurlijke schaalvergroting om decentralisaties te laten slagen, en voor politiek en bestuur als centraal management van de samenleving. Wat is de betekenis van deze en andere inzichten op de democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden?

2.3 Knelpunten in kaart

Door het decentraliseren van taken neemt regionale samenwerking toe in gewicht: in taken en activiteiten, belangen, doelen en financiën. Dit stelt eisen aan de vorm van deze regionale samenwerking, de aansturing en financiering ervan en het toezicht erop.[20] Terugkerend vraagstuk bij het democratisch gehalte van samenwerkingsverbanden is of de representatieve democratie (nog) volstaat of dat er (aanvullend) vormen van participatieve democratie nodig zijn.[21] In deze paragraaf zijn de belangrijkste knelpunten in kaart gebracht die uit literatuur naar voren komen en door gesprekspartners zijn benoemd. Hiertoe wordt de indeling in vier categorieën gehanteerd (zie ook het schema hiervóór over democratische legitimiteit):

1. Participatie en representatie
2. Politiek primaat en controle / kaderstelling
3. Effectiviteit / efficiëntie en responsiviteit
4. Verantwoording en terugkoppeling

De indeling is niet absoluut, sommige knelpunten kennen raakvlakken met twee of meer categorieën.

<u>Participatie en representatie (inputlegitimiteit)</u>

Democratie en bestuur ontwikkelen zich in tegengestelde richtingen: het zwaartepunt van de lokale democratie verschuift naar het sublokale, het niveau van buurt, wijk of dorpskern, terwijl tegelijkertijd het bestuurlijke zwaartepunt steeds meer verschuift naar de regio.[22]

Verlengd lokaal bestuur is een indirecte vorm van democratische legitimiteit via gemeenteraden. Burgers kiezen gemeenteraadsleden, maar kunnen niet het bestuur van een samenwerkingsverband kiezen. Het bestuur wordt gevormd uit de burgemeesters, wethouders en/of raadsleden van de deelnemende gemeenten. In het bestuur van samenwerkingsverbanden worden belangrijke richtinggevende beslissingen genomen die alle deelnemende gemeenten raken. De

---

[20] Het gaat bij deze bespreking van knelpunten in de eerste plaats om vrijwillige of verplichte samenwerking tussen gemeenten op regionaal niveau. De uitvoering van een regionale voorziening via een centrumgemeente, waarbij deze gemeente tevens het budget ontvangt namens de andere deelnemers (bijvoorbeeld de vrouwenopvang), maar waarover deze geen verantwoording verschuldigd is aan deze gemeenten, is van een andere orde en kent daarom *deels* andere knelpunten.

[21] De Raad bereidt een advies voor over de toekomst van de lokale democratie waarin een overzicht zal worden gegeven van verschillende vormen van democratie (representatieve democratie; directe democratie, participatieve democratie, deliberatieve democratie, 'doe-democratie').

[22] Boogers, 2014.

stemverhoudingen binnen het samenwerkingsverband spelen daarin een rol, wat effect heeft op de invloed van gemeenten op de besluitvorming in het samenwerkingsverband. De besluitvorming over maatschappelijke vraagstukken op intergemeentelijk niveau raken burgers direct. De afstand tussen gemeenteraden en samenwerkingsverbanden en daarmee ook de afstand tussen burgers en samenwerkingsverbanden dreigt echter te groot te worden, zo wordt gesteld. De vraag is dan of het bestuur zo nog wel voldoende bij de behoeften van burgers kan aansluiten.

<u>Politiek primaat en controle / kaderstelling (throughputlegitimiteit)</u>
Democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden betekent in de dagelijkse bestuurspraktijk een worsteling voor de gemeenteraad vanuit zijn rol als kadersteller en controleur. Uit onderzoek van Raadslid.nu uit begin 2014 blijkt dat zeven van de tien raadsleden het toenemende aantal regionale samenwerkingsverbanden een bedreiging voor de lokale democratie vindt.[23]

Samenwerkingsverbanden hebben volgens sommigen geleid tot een ondoorzichtige structuur waarin onduidelijk is welke taak binnen welk samenwerkingsverband thuishoort en wie waarvoor verantwoordelijk is.[24] Lokale en regionale bestuurders en hun maatschappelijke partners klagen over wat wel genoemd wordt ‘bestuurlijke drukte’: het grote aantal regionale besturen zou de effectiviteit en de democratische controle in de weg staan.

Samenwerkingsverbanden zijn vormen van verlengd lokaal bestuur, maar soms lijkt er sprake van *verlegd* lokaal bestuur.[25] Bij *verlengd* lokaal bestuur zet het gemeentebestuur samenwerking zelfverzekerd in als strategie om gemeentelijke doeleinden te bereiken, maakt het binnen samenwerking zelfstandig keuzes om gemeentelijke doeleinden te bereiken en stuurt het de samenwerking zelfbewust en actief aan. Bij *verlegd* lokaal bestuur stelt het gemeentebestuur zich – al dan niet door omstandigheden gedwongen – afhankelijk op en heeft het geen goed zicht op de doelen van de samenwerking, accepteert het afwachtend de diensten van de samenwerking en is het afhoudend ten opzichte van de samenwerking in relatie met de gemeente.[26]

Ook de financiering van samenwerkingsverbanden wordt als problematisch ervaren. Gemeenteraden merken dat ze, behalve een jaarlijkse bemoeienis met de omvang van het budget, weinig invloed hebben op de begroting van een samenwerkingsverband. De verantwoording en de controle zijn indirect. Het algemene budgetrecht van de raad komt daardoor in de knel. De gemeentelijke uitgaven voor samenwerkingsverbanden zijn immers inflexibel en verplicht en in geval van financiële problemen is de mogelijkheid tot bijsturing door de deelnemers beperkt.

<u>Effectiviteit / efficiëntie en responsiviteit (outputlegitimiteit)</u>
Uitvoering op afstand door middel van regionale samenwerkingsverbanden wordt vaak gedreven door doelmatigheid. Gezamenlijke inkoop van bijvoorbeeld zorg door een samenwerkingsverband is efficiënter en goedkoper dan individuele inkoop. Maar het proces onttrekt zich aan directe invloed van de diverse

---

[23] Raadslid.nu, 2014.
[24] Voor een uitwerking van de structuren, bevoegdheidsverdeling en verantwoordingsrelaties wordt verwezen naar de toelichting bij dit advies.
[25] Igno Pröpper heeft de term *verlegd lokaal bestuur* gemunt en gebruikt in verschillende rekenkameronderzoeken.
[26] Vergelijk Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg, oktober 2014.

gemeenteraden.[27] De vraag is hoeveel democratische legitimiteit effectieve en efficiënte uitvoering mag kosten.

De verdeling van de financiële bijdrage over deelnemende gemeenten aan een samenwerkingsverband kan tot controverse leiden, net als de besteding van de gelden door het samenwerkingsverband. Op het regionale niveau zijn uitgaven niet altijd in overeenstemming met de lokale behoeften en budgetstromen zijn ondoorzichtig. Het financieel toezicht op samenwerkingsverbanden door een aantal provincies wordt marginaal ingevuld, terwijl eventuele problemen grote gevolgen voor individuele gemeenten kunnen hebben.

Het toegenomen belang van regionale samenwerkingsverbanden is van invloed op de financiële verhoudingen tussen het Rijk en decentrale overheden. Bekostiging via een specifieke uitkering, rechtstreekse toedeling van rijksbijdragen aan regionale samenwerkingsverbanden of aan centrumgemeenten kunnen op gespannen voet staan met de uitgangspunten van de financiële verhoudingen.[28] Het gaat bijvoorbeeld om de vraag of de decentralisaties leiden tot een dusdanige versterking van regionale samenwerkingsverbanden, dat er een regionale bestuurslaag ontstaat, waardoor het Rijk wordt verleid deze rechtstreeks te bekostigen. Deze beweging heeft gevolgen voor de besluitvorming over de middelen voor regionale samenwerkingsverbanden: wie betaalt, bepaalt. Zijn dat de gemeenten of is dat het Rijk?

Goed bestuur hoort democratisch gelegitimeerd te zijn. Wanneer democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden gebrekkig is, kan het voorkomen dat de burgers uit de samenwerkende gemeenten de output van het samenwerkingsverband niet langer accepteren. Aanspreekbaar is echter alleen de gemeenteraad die op zijn beurt beperkte sturingsmogelijkheden heeft. Deze situatie heeft ook zijn weerslag op de relatie tussen burger en bestuur.

<u>Verantwoording en terugkoppeling (feedbacklegitimiteit)</u>
De bestuurlijke macht wordt in toenemende mate opgedragen aan niveaus die niet samenvallen met het niveau waarop bestuurders voor het grootste deel van hun tijd werkzaam zijn. Dit hangt samen met het probleem dat de minister in zijn adviesvraag signaleert dat het voor gemeenteraadsleden lastig is het overzicht te behouden: ze houden zich de meeste tijd bezig met de gemeente, niet met samenwerkingsverbanden. Als gevolg van de afstand en het feit dat het bestuur van het samenwerkingsverband geen directe verantwoording aflegt aan het volksvertegenwoordigende lichaam, dreigen verantwoordingsprocessen in het gedrang komen. De Wgr schept weliswaar formeel het verantwoordingskader, maar de praktijk lijkt weerbarstiger.

Raadsleden zijn niet altijd tevreden over de informatie vanuit de samenwerkingsverbanden. Informatie is te algemeen van aard of biedt geen zicht op de realisatie van lokale doelenstellingen. Daar staat tegenover dat de aandacht van raadsleden niet uitgaat naar samenwerking of dat raadsleden niet altijd voldoende actief zijn bij het formuleren van eisen aan de informatievoorziening.[29] Deze situatie zet niet alleen de adequate politieke controle onder druk maar ook andere vormen van toezicht zoals controle door gemeentelijke rekenkamers.

---

[27] Zie ook: www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/geen-invloed-op-zorginkoop-door-democratisch-gat.9449509.lynkx.
[28] Deze voorkeursvolgorde houdt in dat taken bij voorkeur moeten worden bekostigd uit prijzen, heffingen, belastingen, algemene uitkering en ten slotte uit specifieke uitkeringen.
[29] Zie ook Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg, oktober 2014.

Samenwerkingsverbanden zouden een dubbele verplichting moeten voelen om zich te verantwoorden. Feedbacklegitimiteit komt niet alleen tot stand in de gemeenteraad, de vorm van representatieve democratie zoals we die kennen. Er zou ook rekenschap moeten worden afgelegd aan burgers en instellingen, iets dat nu in de praktijk van samenwerking vrijwel afwezig lijkt.

3. Eerste constateringen en vervolg

In de voorgaande hoofdstukken is ingegaan op de deelvragen wat moet worden verstaan onder democratische legitimiteit van samenwerking, welke factoren de democratische legitimiteit beïnvloeden en welke knelpunten zich daarbij voordoen. Deze probleemverkenning wordt besloten met een aantal constateringen.

3.1 Eerste constateringen

1. Het vraagstuk van democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden is niet nieuw. Het principe van verlengd lokaal bestuur en de Wgr funderen in formele zin de democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden en de wet voorziet in meerdere instrumenten. Gemeenteraadsleden ervaren echter dat zij weinig invloed hebben. Ongeacht de vorm van samenwerking (publiek of privaat) en ongeacht het domein van samenwerking (beleid of uitvoering) is de invloed en controle van de volksvertegenwoordiging op samenwerking een terugkerend punt van zorg. Geconstateerd kan worden dat er een verschil bestaat tussen wet en werkelijkheid: er is een verschil tussen de formele kant van het systeem van samenwerken en het functioneren in de praktijk.

2. Democratische legitimiteit komt niet alleen tot stand in de gemeenteraadsvergadering of in de vergaderingen van samenwerkingsverbanden. De decentralisaties vragen om een vorm van democratische besluitvorming en rechtsvorming die ruimte geeft aan een betekenisvolle dialoog met burgers. Gemeenteraden moeten die dialoog aanjagen, maar niet monopoliseren.

3. Als gevolg van decentralisaties in het sociale domein zijn taken en bevoegdheden belegd op gemeentelijk niveau, terwijl dit gepaard gaat met de wettelijke verankering van de overtuiging dat gemeenten de taken niet aankunnen en regio's moeten vormen.

4. Regionaal bestuur is inherent aan lokaal bestuur. Gemeentelijke opschaling beperkt samenwerking niet en zal altijd resulteren in afstand tot het gemeentebestuur. Het aantal en de variëteit aan samenwerkingsverbanden illustreren de behoefte aan een vorm van bestuur op verschillende niveaus tussen de drie algemene bestuurslagen in.

5. Samenwerken is de kunst van het haalbare. Samenwerking gaat goed als het draait om het realiseren van iets positiefs. Gaat het om het verdelen van pijn, dan wordt het een stuk ingewikkelder. Wanneer zich problemen voordoen op het gebied van samenwerking, dan is het niet alleen de vraag of gemeenten in staat zijn adequaat de (financiële) gevolgen van de decentralisaties in regionale samenwerkingsverbanden op te vangen, maar ook of de besturen van gemeenten en van samenwerkingsverbanden hierover adequate verantwoording kunnen afleggen aan gekozen volksvertegenwoordigers én tegenover burgers en instellingen.

6. Met de decentralisaties neemt de omvang van de middelen die van het Rijk naar gemeenten worden overgeheveld toe. Dat roept vragen op over de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten en de bekostiging van taken: wie beslist over het geld en hoe beïnvloedt dat de legitimiteit?

3.2 Hoe verder

De knelpuntenanalyse en de constateringen leiden tot vier kernvragen die de opmaat vormen voor toetsing aan de bestuurlijke praktijk. In het tweede deel van het adviestraject gaat de Raad na welke concrete handelingsperspectieven in aanmerking komen voor het borgen van de democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden.

De kernvragen worden gegroepeerd overeenkomstig de eerder genoemde vier kenmerken van democratische legitimiteit:

I. Wat is ervoor nodig om niet alleen de formele, maar ook de materiële invloed van gemeenteraadsleden op regionale samenwerkingsverbanden te verbeteren, zodanig dat participatie en representatie van belangen zijn geborgd?
II. Hoe kan in de praktijk vorm worden gegeven aan het politieke primaat in de relatie tussen het gemeentebestuur (burgemeester, college van B&W en de gemeenteraad) en samenwerkingsverbanden?
III. Leidt een actieve politieke participatie van gemeenteraadsleden in samenwerkingsverbanden tot meer outputlegitimiteit, of zijn andere mogelijkheden even of meer succesvol?
IV. Naast de verantwoording aan de gemeenteraad, welke vormen zijn denkbaar voor het afleggen van rekenschap door samenwerkingsverbanden aan burgers en instellingen?

Toelichting | Regionale samenwerkingsverbanden en democratische legitimiteit nader beschouwd

In hoofdstuk 1 van dit advies is op hoofdlijnen verkend wat onder de begrippen regionale samenwerkingsverbanden en democratische legitimiteit wordt verstaan. Deze toelichting gaat hier uitgebreider op in, en geeft daarmee antwoord op de eerste vraag in het adviesverzoek van de minister en de eerste deelvraag van de probleemstelling: *Wat wordt verstaan onder democratische legitimiteit bij samenwerking en welke factoren beïnvloeden de democratische legitimiteit?*

I. Regionale samenwerkingsverbanden

1. Soorten bestuur: algemeen en functioneel

Kenmerkend voor het openbaar bestuur in Nederland is een spreiding van (in politieke termen) macht en (in juridisch opzicht) bevoegdheden, taken en de daarvoor benodigde middelen. Het staatsgezag is niet op één bepaalde plaats, maar op vele plekken aan te treffen. Dit is het kenmerk van de gedecentraliseerde eenheidsstaat.

Nederland kent drie niveaus van algemeen, territoriaal bestuur. Deze drie niveaus – Rijk, provincie en gemeente – hebben als gemeenschappelijk kenmerk dat zij functioneren op basis van een stelsel van algemene politieke vertegenwoordiging. Het algemeen bestuur kent waarborgen over de democratische basis van deze algemene politieke vertegenwoordiging (algemeen kiesrecht, evenredige vertegenwoordiging; artikelen 4, 53 en 129 van de Grondwet). Daarnaast kennen we functioneel bestuur, zoals bij waterschappen. Bij territoriaal (decentraal) bestuur is het gebied waarover het bestuur wordt uitgeoefend bepalend voor de bestuurlijke eenheid. Territoriaal bestuur maakt integrale belangenbehartiging voor dit gebied mogelijk. Bij functioneel bestuur gaat het om de adequate behartiging van een doel, domein of functie. Het biedt zo kans voor een gerichte aanpak van maatschappelijke problemen, maar teveel functioneel bestuur kan fragmentatie van overheidszorg betekenen.

Het fundamentele verschil tussen algemene en functionele bestuurslichamen is dat op het eerste type overheden de verplichting rust, intern en extern op politiek en ambtelijk niveau tot een afstemming te komen van verschillende belangen, wat kan leiden tot samenwerking. Bij een lichaam van functioneel bestuur gaat het primair om één opgedragen taak, al is bij de waterschappen een tendens te zien om onderling of met gemeenten samen te werken.

Regionale samenwerkingsverbanden voor de uitvoering van de decentralisaties in het sociaal domein zijn te categoriseren als een vorm van functionele decentralisatie op regionaal niveau. De taken zijn weliswaar per 1 januari 2015 aan gemeenten gedecentraliseerd, maar bij het voornemen tot decentralisatie stond aan rijkszijde vast dat vrijwel alle gemeenten – ook de grotere – eigenlijk niet in staat zouden zijn om deze taken zelfstandig uit te voeren en dat hiervoor het regionale niveau passend was.

Regionale samenwerkingsverbanden staan op afstand van het gemeentebestuur, maar zijn wel onderdeel van dit bestuur: het wordt daarom *verlengd lokaal bestuur* genoemd.

2. Smaken voor de uitvoering van taken

Gemeenten hebben veel verschillende taken. Gemeentelijke taken zijn bij wet opgedragen (medebewind) of worden door gemeenten zelf aan zich getrokken (autonomie). Er wordt meestal onderscheid gemaakt in *beleidsbepalende taken* die vaak zijn vastgelegd in verordeningen die de inwoners direct raken,

uitvoeringstaken op grond van een publiekrechtelijke bevoegdheid (vergunningverlening, handhaving) en *bedrijfsvoeringstaken* (PIOFACH). Was er al een tendens om beleidsrijkere taken over te dragen aan het regionale niveau zoals bij de veiligheidsregio. Met de deels verplichte samenwerking die voortkomt uit de decentralisaties, wordt ook beleid *maken* in toenemende mate een regionale taak. Het is de vraag hoe deze taak met een politieker karakter zich regionaal laat beleggen nu de belangenafweging op regionaal niveau tussen samenwerkende gemeenten van een andere orde is dan de brede belangenafweging in een individuele gemeente.

Bij het uitvoeren van taken hebben gemeenten drie smaken: *zelf doen*, *samenwerken* of *uitbesteden*.[30] In de eerste variant houden gemeenten zelf de verantwoordelijkheid voor de taakuitvoering. Bij uitbesteden staat de uitvoering op verdere afstand van de gemeenten. Vormen van samenwerking zitten daar tussenin.

Steeds meer gemeenten vinden het verstandig om bij het uitvoeren van hun taken samen te werken met andere gemeenten omdat zij streven naar kwaliteitsverbetering, het realiseren van schaalvoordelen, het aanbieden van complexe voorzieningen, het besparen op kosten en het delen van expertise.

3. Activiteiten

De terreinen waarop samenwerkingsverbanden actief zijn, zijn zeer divers. Vuilophaal en afvalverwerking, brandweer, veiligheidshuizen, jeugdzorg, welzijn, gebiedsontwikkeling, gemeenschappelijke sociale dienst of belastinginning, recreatieschappen en energiemaatschappijen zijn voorbeelden. Met de (beleidsrijke) terreinen waarop de decentralisaties zich richten – jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen – is het aantal taken in het sociale domein aanzienlijk en ingrijpend uitgebreid, terwijl de aard van die taken van karakter verandert (recht wordt voorziening).

4. Belangen

Samenwerken doen gemeenten vanuit een bepaald belang. We noemen een drietal belangen die meespelen bij samenwerken.

Het *samenwerkingsbelang* is de belangrijkste reden van bestaan van het samenwerkingsverband en wordt door de samenwerkende partners onderschreven, anders beginnen ze er niet aan. Daarnaast blijft ‘gewoon’ het *individuele belang* van de samenwerkingspartner bestaan. Verder ontstaat er bij een samenwerkingsverband ook het *organisatiebelang*, het belang van de uitvoerende organisatie zoals dat van een goede uitvoering.

Liggen de belangen in elkaars verlengde, dan is samenwerken meestal niet problematisch. Dat wordt anders als de belangen van de deelnemers uiteen gaan lopen, zeker wanneer individuele belangen of het organisatiebelang afbreuk gaan doen aan het samenwerkingsbelang. Idealiter zal op dat moment een belangenafweging moeten plaatsvinden om de samenwerking te kunnen continueren of, als men elkaar niet langer vindt, de samenwerking te beëindigen. Dit wordt vanwege de financiële nadelen weleens nagelaten.

Naast deze samenwerkingsbelangen zijn samenwerkingsverbanden een uitdrukking van de netwerkrealiteit waarin markt, overheid en maatschappij met elkaar verweven zijn geraakt: overheden werken samen met private of semipubliekе partijen om zo het beste van twee werelden te verenigen ten behoeve van een gedeeld belang.

[30] Strikt genomen hebben gemeenten nóg een keuze, namelijk de taak *niet* uitvoeren.

5. Doelen

Voor wat betreft de doelen van samenwerking kan een onderscheid worden gemaakt tussen strategische, tactische en operationele regionale bestuursvormen.

Strategische samenwerking gaat vaak om het bundelen van invloed (en daarmee macht) en is gericht op regionale strategie- en planvorming. Het doel hiervan is de aanpak van gemeenschappelijke maatschappelijke opgaven die op regionaal niveau spelen, zoals demografische en economische ontwikkelingen. Het gaat daarbij ook om economische, ruimtelijke ordenings- en infrastructurele maatregelen die bijdragen aan het versterken van de (internationale) concurrentiepositie van de regio. Strategische samenwerking heeft een territoriaal en integraal karakter.

Tactische samenwerking betreft regionale beleidsontwikkeling en -implementatie. Hiermee wordt beoogd de bestuurs- en uitvoeringskracht te vergroten van gemeentelijke taken die door hun omvang en complexiteit het vermogen van de gemeentelijke organisatie te boven gaan. In veel gevallen gaat het hier om gezamenlijke uitvoering van gedecentraliseerde taken. Ook verplichte samenwerkingsverbanden als veiligheidsregio's en omgevingsdiensten vallen onder deze categorie. Tactische samenwerking is vooral taakgericht en sectoraal.

Operationele samenwerking heeft betrekking op regionale bedrijfsvoering en beheer, met als doel kwaliteits- en kostenvoordelen te bereiken. Daarbij kan worden gedacht aan gezamenlijke inkoop van diensten of inhuur van personeel, de gemeenschappelijke exploitatie van een publieke voorziening of gezamenlijke verzorging van gemeentelijke dienstverlening. Operationele samenwerking heeft een organisatiegericht en beheersmatig karakter.

6. Vormen en besturing

Wanneer het gemeentebestuur op grond van een afweging van belangen en doelen kiest voor samenwerking, dan zegt dat nog niets over de samenwerkingsvorm of de rechtsvorm.

De afgelopen jaren zijn door beleidsmakers en wetenschappers verschillende pogingen gedaan om de veelsoortige bestuurlijke praktijk van samenwerkingsverbanden en het bijbehorende juridische kader in samenhang te presenteren.[31] Samenwerkingsverbanden komen voor onder verschillende namen, wat in de praktijk maar ook in de discussies over samenwerking tot verwarring kan leiden: verbonden partijen, gemeenschappelijke regelingen, bestuursovereenkomsten, publiek-private samenwerkingsconstructies (PPS) met CV's (commanditaire vennootschappen), BV's, NV's, stichtingen, publieke coöperaties, et cetera. Samenwerking tussen bestuursorganen lijkt dus op eerste oog een bonte verzameling van taken, vormen en verschijningsvarianten. Enerzijds is dit logisch: per taak, bevoegdheid of vraagstuk zou de vorm gekozen moeten worden die (juridisch) het beste past. Anderzijds kan juist die diversiteit opnieuw voor afstemmingsproblematiek zorgen (gebrekkig overzicht bij gemeenten welke taken waar zijn belegd en met wie wordt samengewerkt): niet voor niets benadrukt de regering het belang van congruentie bij de decentralisaties en het vormen van samenwerkingsverbanden in het sociaal domein, onder andere om de integraliteit van de uit te voeren taken te waarborgen.

---

[31] Berenschot 2010, Partners+Pröpper 2005, beide in opdracht BZK; VNG en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, oktober 2013; Korsten, 2006; Van der Laar, 2010; Herwijer en Fraanje, 2011.

Samenwerkingsvormen zijn in drie hoofdcategorieën in te delen: afstemming, een netwerkconstructie en een zelfstandige organisatie (zie ook het schematisch overzicht van de verschillende rechtsvormen hieronder).[32]

Bij *afstemming* doen de betrokken overheden niet meer dan met elkaar om tafel gaan om beleid of bevoegdheidsuitoefening op elkaar af te stemmen. Er wordt in dat geval ook wel gesproken van beleidsmatige integratie. Iedere betrokken gemeente blijft volledig zelf bevoegd om te beslissen en blijft zodoende ook volledig politiek verantwoordelijk voor zijn keuzes. Deze vorm van samenwerking kenmerkt zich door het feit dat er sprake is van 'besluitvorming' bij unanimiteit. Er kunnen immers slechts 'gezamenlijke besluiten' worden genomen indien alle afzonderlijke betrokken (bestuursorganen van) gemeenten hiermee hebben ingestemd. Bij een afstemmingssamenwerking is geen sprake van opdrachtgeverschap of opdrachtnemerschap, omdat kenmerk van deze vorm van samenwerking is dat er geen taken en/of bevoegdheden van de ene naar de andere deelnemer gaan. Afstemmingssamenwerking is de minst vergaande vorm van samenwerking. Er gaat in beginsel geen zeggenschap verloren.

Een *netwerkconstructie*[33] gaat al verder dan een afstemmingssamenwerking. Bij netwerksamenwerking gaan ook taken en bevoegdheden over naar de centrumentiteit. Er is tevens sprake van een bepaalde mate van organisatorische integratie. Een bekende vorm daarvan is de centrumgemeente of gastheergemeente. Deze vorm van samenwerking kenmerkt zich door het feit dat de uitvoering of bedrijfsvoering gezamenlijk kan gebeuren, maar dat beleid en verordeningen altijd via de deelnemers tot stand komen. Al zal de centrumentiteit mogelijk meer eisen stellen voor harmonisatie omdat de uitvoerings- of bedrijfsvoeringstaken anders niet goed uitvoerbaar zijn. De 'gasten' zullen hun eigen individuele belangen moeten inbrengen bij de centrumentiteit.

De zwaarste vorm van samenwerking voor wat betreft structuur is die waarbij een *zelfstandige organisatie* wordt opgericht. Het gaat daarbij om de instelling van een nieuwe rechtspersoon en/of nieuwe bestuursorganen die door de betrokken deelnemers wordt beheerst. Deze organisatie voert taken en/of bevoegdheden uit voor de deelnemers. Er is sprake van bestuurlijke integratie. Deze vorm van samenwerking kenmerkt zicht door de veelvoud aan mogelijkheden. De vorm kan qua taken heel licht worden ingericht. In dat geval gaan uitsluitend bedrijfsvoerings- of uitvoerende taken over en blijven beleidsbepalingen en de verordenende bevoegdheid verantwoordelijkheden van de deelnemers. Een verdergaande vorm is die waarbij ook beleidsbepalende taken en bevoegdheden, waaronder eventueel zelfs verordenende bevoegdheid, worden overgedragen aan het samenwerkingsverband.

De vormgeving van samenwerkingsverbanden zegt met name iets over de bestuurlijke grip die bestaat ten aanzien van de samenwerking. De samenwerkingsvorm heeft naast de juridische vormgeving (privaat- of publiekrechtelijk) ook juridische *gevolgen*, met name op het gebied van Europees recht, aanbestedingsrecht en fiscaal recht (btw en naar verwachting vanaf 2016 ook de vennootschapsbelasting).

---

[32] Zie ook: VNG en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, oktober 2013; Rekenkamer Oost-Nederland, november 2014.

[33] De term *netwerkconstructie* kan voor verwarring zorgen. De suggestie dat wordt samengewerkt in netwerken is namelijk niet alleen van toepassing **tussen** gemeenten, netwerksamenwerking is óók de benaming voor de samenwerking met veel verschillende partners uit de maatschappij, iets wat gemeenten ook doen, zonder verdere status in de vorm van een gemeenschappelijke regeling of iets dergelijks. Dat soort samenwerking is fundamenteel iets anders dan de centrumconstructie.

De gekozen samenwerkingsvorm is bepalend voor de inrichting van het bestuur van het samenwerkingsverband. Het maakt voor de besturing van het samenwerkingsverband uit of de grondslag is gelegen in het privaatrecht of het publiekrecht.

Hoewel publiekrechtelijke samenwerking door velen als het meest wenselijke wordt beschouwd, is algemeen aanvaard dat overheden zich ter uitvoering van hun overheidstaken niet alleen kunnen bedienen van de bevoegdheden die hun krachtens het publiekrecht zijn toegekend, maar ook dat zij – binnen zekere grenzen – privaatrechtelijke instrumenten kunnen aanwenden. Dat is de kern van de tweewegenleer uit het arrest van de Hoge Raad uit 1991 (Windmill).[34] Daarin is bepaald dat in bepaalde gevallen het gebruik van privaatrechtelijke bevoegdheden een onaanvaardbare doorkruising (van de onderliggende publiekrechtelijke regeling) oplevert.

Privaatrechtelijke samenwerking
Op de stichting na, hebben alle privaatrechtelijke rechtspersonen in beginsel hetzelfde governancemodel: het zogenoemde verenigingsmodel. Dat betekent dat de betrokken partijen (leden/aandeelhouders) zich verenigen in de algemene vergadering, in de praktijk vaak algemene ledenvergadering of algemene vergadering van aandeelhouders genoemd. De stichting kent een dergelijk orgaan niet, omdat de stichting een ledenverbod heeft. De 'leden' van de algemene vergadering hebben stemrecht in die vergadering om hun eigen individuele (gemeentelijke) belang te kunnen dienen.

Voorbeelden van privaatrechtelijke samenwerking zijn:
- Bestuurs- / beleidsovereenkomst[35]
- Dienstverleningsovereenkomst / overeenkomst tot opdracht
- Vereniging
- Naamloze vennootschap/besloten vennootschap
- Coöperatie
- Stichting[36]

Privaatrechtelijke samenwerking betekent dat tussen bestuursorganen wordt samengewerkt op basis van het Burgerlijk Wetboek. Dit kan samenwerking tussen alleen bestuursorganen betreffen of het gebruik van een privaatrechtelijke organisatievorm door slechts één bestuursorgaan. Het gaat bij privaatrechtelijke samenwerking om het doen van privaatrechtelijke handelingen of het aangaan van een privaatrechtelijke rechtsvorm. Ook kan er voor de uitvoering van taken gekozen worden voor een private rechtspersoon. Behalve de privaatrechtelijke samenwerking tussen bestuursorganen, bestaat er echter ook de mogelijkheid van samenwerking van bestuursorganen met private partijen, waarbij het in strikte zin om publiek-privaatrechtelijke samenwerking gaat.

Privaatrechtelijke samenwerking of uitvoering van taken in een privaatrechtelijke rechtsvorm komt voor bij (gemeentelijke) taken waarbij het vanwege het karakter daarvan voor de hand ligt deze vorm te kiezen, bijvoorbeeld bij gezamenlijke uitbesteding van afvalinzameling. Gemeenten kiezen soms voor een privaatrechtelijke variant vanwege de grotere flexibiliteit die dit zou bieden. Ondanks de voordelen en het feit dat privaatrechtelijke vormen in de praktijk vaak voorkomen, is er ook kritiek vanwege minder sterke democratische waarborgen en de verminderde rechtswaarborgen voor burger (gang naar de rechter). De bestuurlijk-juridische waarborgen moeten apart worden geregeld omdat de

---

[34] 26 januari 1991, NJ 1991, 393.
[35] Afstemming over inzet privaatrechtelijke bevoegdheden.
[36] Zie voor uitwerking van deze vormen: VNG en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, oktober 2013.

publiekrechtelijke waarborgen (zoals bepaald in Gemeentewet, Provinciewet en Algemene wet bestuursrecht) niet automatisch van toepassing zijn (wat bij publiekrechtelijke samenwerking wel het geval is).[37]

Publiekrechtelijke samenwerking
De Gemeentewet (artikel 160, tweede lid) kent een voorkeur voor een publiekrechtelijke samenwerkingsvorm: *"Het college besluit slechts tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang."* De Gemeentewet kent dus eigenlijk een vorm van 'pas toe of leg uit': er wordt gekozen voor publiekrechtelijke varianten voor samenwerking, tenzij het privaatrecht in het bijzonder aangewezen is. Deze voorkeur voor publiekrecht is opgenomen omdat de wetgever vond dat het publiekrecht meer waarborgen kent dan het privaatrecht. De praktijk laat overigens veel privaatrechtelijke samenwerking zien, omdat dit als eenvoudiger wordt beschouwd.[38]

Uit de parlementaire geschiedenis rond artikel 160 Gemeentewet en zijn voorgangers komt zoals gezegd steeds naar voren dat de publiekrechtelijke weg de voorkeur verdient omdat deze meer waarborgen kent zoals – gelet op het belang van democratische legitimiteit – openbaarheid en (politieke) verantwoordelijkheid.

Het beginsel van *openbaarheid* is een van de basiskenmerken van het democratiebeginsel. Op grond van artikel 110 Grondwet moet de overheid dan ook openbaarheid betrachten bij de uitvoering haar taak. Deze openbaarheid komt in beginsel tot stand via openbaarheid van besluiten, openbaarheid van vergaderingen en openbaarheid van documenten. Dit is even goed bij samenwerkingsverbanden als bij afzonderlijke bestuursorganen van belang.

Een ander uitgangspunt van het democratiebeginsel is dat bestuursorganen die niet zelf rechtstreeks gekozen worden *politieke verantwoording* schuldig zijn aan vertegenwoordigende organen. De vertrouwensregel houdt in dat een bestuurder kan worden ontslagen zodra deze niet langer het vertrouwen geniet van degene die hem heeft aangewezen. De *vertrouwensregel* wordt in de praktijk vaak gehanteerd als sluitstuk van de politieke verantwoordelijkheid.

Wet gemeenschappelijke regelingen

Een gemeenschappelijke regeling is een publiekrechtelijke overeenkomst tussen bestuursorganen. De gemeenschappelijke regeling is zelf geen rechtsvorm. In de praktijk wordt vaak echter gesproken over de gemeenschappelijke regeling in de betekenis van het gemeenschappelijk openbaar lichaam. Dat is echter niet juist. De gemeenschappelijke regeling is te vergelijken met de statuten bij een privaatrechtelijke rechtspersoon of een privaatrechtelijke overeenkomst. De gemeenschappelijke regeling zelf doet niets, het is een juridisch document.

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is de wet die de *publiekrechtelijke samenwerking* tussen bestuursorganen (gemeenten, rijk, provincies, waterschappen) in gemeenschappelijke regelingen beheerst. Vanaf 1 januari 2015 kent de Wgr vijf vormen van samenwerking: met de recente wetswijziging is de bedrijfsvoeringsorganisatie aan de bestaande mogelijkheden toegevoegd. De wet is bovendien aangepast vanwege benodigde (technische) wijzigingen vanwege de invoering van de dualisering, die niet voor de Wgr geldt, en verbetering van de

[37] Idem, p. 22.
[38] Zie ook Van den Dool en Schaap, 2014.

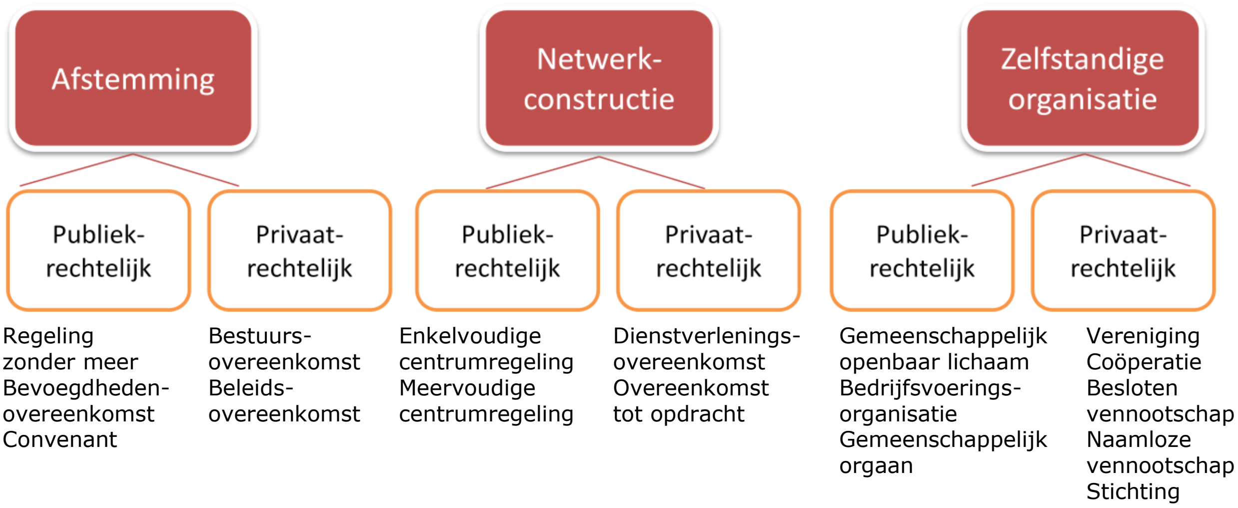
planning- en controlcyclus (zie verderop). De verschillen tussen deze vijf vormen betreffen de doelstelling, werking, samenstelling en bevoegdheden van de gemeenschappelijke regeling.[39]

De samenwerkingsvormen zijn:
- Gemeenschappelijk openbaar lichaam (art. 8 lid 1 Wgr en art. 135 Grondwet)
- Gemeenschappelijk orgaan (art. 8 lid 2 Wgr)
- Centrumconstructie (art. 8 lid 4 Wgr)
- Regeling zonder meer (art. 8 jo. art. 1 Wgr)[40]
- Vanaf 1 januari 2015: de bedrijfsvoeringsorganisatie (art. 8 lid 3 Wgr)

Voor publiekrechtelijke samenwerking kan een onderscheid worden gemaakt naar de deelnemende bestuursorganen. Het kan om een *homogene* samenwerking gaan (de deelnemers zijn allemaal onderdeel van dezelfde bestuurslaag, bijvoorbeeld gemeenten) of een *heterogene* samenwerking (deelnemers komen uit verschillende bestuurslagen). Er kan op basis van de Wgr ook worden samengewerkt met (en tussen) andere openbare lichamen en met andere rechtspersonen. Samenwerking tussen gemeenten komt het meest voor. In het geval van *heterogene* samenwerking heeft dit gevolgen voor de algemene toezichtrelaties, in het bijzonder de toezichthoudende functie van de provincie op gemeenten en/of waterschappen.

Er bestaan vijf verschillende soorten regelingen van een gemeenschappelijk openbaar lichaam, verwijzend naar de deelnemers die bevoegdheden overdragen. Uitgaande van de situatie in gemeenten zijn dit: zuivere raadsregelingen, collegeregelingen, burgemeestersregelingen, gemengde regelingen waaraan de raad deelneemt, en gemengde regelingen waaraan de raad niet deelneemt.

Een schematisch overzicht van de verschillende rechtsvormen ziet er als volgt uit:



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland, Sturing en toezicht op gemeenschappelijke regelingen, november 2014

---

[39] Zie voor een uitgebreidere uitwerking van deze vormen: VNG en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, oktober 2013, en Rekenkamer Oost-Nederland, november 2014.

[40] Alternatieven zijn convenant of bevoegdhedenovereenkomst; net als bij de regeling zonder meer gaat het om een publiekrechtelijke overeenkomst over de wijze waarop deelnemende bestuursorganen hun bevoegdheden inzetten.

7. Kenmerken van de samenwerkingsvormen en verantwoordingsrelaties

De indeling van de vijf genoemde samenwerkingsvarianten uit de Wgr in bovenstaand schema maakt duidelijk dat zij verschillende bestuurlijke doelen beogen te ondersteunen. De bijbehorende juridische vorm en bijbehorende instrumenten, verschillen tussen de vormen. Het betreft dan feitelijk het gemeenschappelijk openbaar lichaam, het gemeenschappelijk orgaan en de bedrijfsvoeringsorganisatie.

De belangrijkste verschillen zijn:

- Mate van bevoegdheidstoedeling vanuit de deelnemende gemeenten: is er sprake van overdracht (delegatie) of enkel mandaat? De bevoegdheidstoedeling heeft invloed op de relatie met en mate van aansturing vanuit de deelnemende gemeenten op het samenwerkingsverband. Mandatering is in alle gevallen mogelijk. Delegatie is enkel mogelijk in de gevallen waar er een nieuw bestuursorgaan wordt opgericht. Hiervoor geldt dat de algemeen verordenende bevoegdheid, die berust bij de raad, enkel aan het openbaar lichaam kan worden overgedragen. Hetzelfde geldt voor de heffing en inning van bepaalde belastingen, en de bevoegdheid tot belastingheffing van bepaalde belastingen.[41]
- Het bezit van rechtspersoonlijkheid. Enkel het openbaar lichaam en de nieuwe variant van de bedrijfsvoeringsorganisatie bezitten rechtspersoonlijkheid, die deze organisaties in staat stelt zowel privaatrechtelijke handelingen kunnen doen (zoals het aannemen van personeel) of het oprichten van nieuwe privaatrechtelijke rechtspersonen (zoals een N.V. ten behoeve van de regionale sociale werkvoorziening), waarbij voor de bedrijfsvoeringsorganisatie geldt dat dit alleen kan binnen het beperkte taakveld van bedrijfsvoerings- en uitvoeringstaken.[42]
- De aanwezigheid van een ongeleed of een geleed bestuur, in geval van de oprichting van een nieuw bestuursorgaan. De bedrijfsvoeringsorganisatie en het gemeenschappelijk orgaan kennen een ongeleed bestuur (enkel algemeen bestuur); het openbaar lichaam kent als enige samenwerkingsvorm uit de Wgr een geleed, monistisch bestuur. Dit betekent dat het een algemeen bestuur kent, waaruit het dagelijks bestuur voortkomt (maar waarmee het niet mag samenvallen). Deze 'zwaardere' bestuurlijke vormgeving voor het openbaar lichaam hangt samen met het bezit van meer bevoegdheden. Vanwege het karakter van verlengd lokaal bestuur is er expliciet voor gekozen om de dualisering niet door te voeren voor de Wgr. De al dan niet aanwezigheid van een geleed bestuur heeft gevolgen voor de verantwoordingsrelaties (zie verderop).

De regeling zonder meer, die ook geen expliciete regeling in de Wgr kent, valt hierbuiten. Het gaat hier zoals gezegd enkel om het doen van afstemming en het maken van concrete afspraken hierover. Ook bij de centrumconstructie wordt geen nieuw bestuursorgaan opgericht, waardoor de situatie van bovenstaande informatie verschilt. In de regeling, die al dan niet vrijwillig of op aanwijzen van het Rijk wordt aangegaan, wordt een centrumgemeente (of -gemeenten) aangewezen die de bevoegdheden namens de deelnemende gemeenten uitoefent (via mandaat) en deze gemeenten op dit terrein als het ware vertegenwoordigt.[43] In geval van aanwijzing door het Rijk wordt via het gemeentefonds geld

[41] Precariobelasting, heffingen bedoeld als in art. 292 Gw, afvalstoffenheffing, heffingen op andere gronden dan de gemeentewet.
[42] Zie voor toelichting op de bedrijfsvoeringsorganisatie: VNG en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, oktober 2013*,* en Rekenkamer Oost-Nederland, november 2014.
[43] Van den Dool en Schaap, april 2013, p. 8.

uitgekeerd aan de centrumgemeente, die de taak voor de omliggende gemeenten uitvoert, meestal op basis van een regionale functie.

Essentieel element van de sturingsrelaties van de samenwerkingsverbanden vanuit de deelnemende gemeenten zijn de verantwoordingsrelaties. Vanwege het gelede karakter van het bestuur van een openbaar lichaam, zijn bestaan er hier twee lijnen van verantwoording. De eerste lijn betreft de interne verantwoording, van het dagelijks bestuur (DB) aan het algemeen bestuur (AB). Het DB en elk van zijn leden afzonderlijk zijn verantwoording verschuldigd aan het AB, en moeten inlichtingen verschaffen die het AB nodig heeft voor uitvoering van zijn taak. In de nieuwe Wgr is expliciet bepaald dat het AB (een lid) van het DB kan ontslaan als dit lid niet langer het vertrouwen bezit. Voorheen kon dit enkel als dit expliciet in de gemeenschappelijke regeling was bepaald. Omdat er sprake is van een monistisch stelsel, blijft het 'ontslagen' lid van het dagelijks bestuur, wel lid van het algemeen bestuur. Het DB is geen verantwoording verschuldigd aan colleges en/of raden van deelnemende gemeenten met wie zij immers geen verantwoordingsrelatie hebben (dat heeft alleen het algemeen bestuur). Zij zijn wel inlichtingen verschuldigd aan alle deelnemers.[44]

De tweede lijn is de 'externe' verantwoording en inlichtingenplicht, tussen de desbetreffende leden van het algemeen bestuur en de respectievelijke bestuursorganen in hun gemeenten die deelnemen aan de regeling (burgmeesters uitgezonderd. Deelnemende colleges zijn bovendien inlichtingen en verantwoording verschuldigd aan hun eigen raden. Deze regeling is bedoeld dat deelnemende gemeenten zo niet alleen bij instelling (goedkeuring van de regeling), maar ook gedurende de rit sturing en invloed kunnen uitoefenen. Indien het afgevaardigde lid in het AB niet meer het vertrouwen bezit, kan hij worden teruggeroepen. De ultieme actie in het verantwoordingsproces is, het uittreden uit de regeling, wat zoals gezegd vanwege de financiële consequenties en het gebrek aan alternatieven, vaak wordt nagelaten. Voor het gemeenschappelijk orgaan en de bedrijfsvoeringsorganisatie, die een ongeleed bestuur kennen, geldt alleen deze verantwoordingsrelatie.

De gemeentelijke instrumenten van rekenkameronderzoek en raadsonderzoek/enquêterecht strekken zich ook uit tot het openbaar lichaam (gemeenschappelijk orgaan, bedrijfsvoeringsorganisatie). Met de recente wijziging van de Wgr bestaat dit recht expliciet ook voor rekenkamercommissies, niet langer enkel voor rekenkamers.

8. Cijfers[45]

Om zicht te krijgen op de bestaande samenwerkingsverbanden heeft onderzoeksbureau OBMC alle 'verbonden partijen' in de gemeentebegrotingen van 2012 geïnventariseerd. In de paragraaf verbonden partijen zijn samenwerkingsverbanden opgenomen waar de gemeente een bestuurlijk én financieel belang in heeft. De meest recente gegevens zijn dus van 2012 en betreffen een momentopname.

Uit de informatie die alle (in 2012: 415) gemeenten hebben opgenomen in de paragraaf verbonden partijen van de gemeentebegroting 2012 blijkt dat er 512 gemeenschappelijke regelingen zijn:

[44] Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 597, nr. 3, onder 3.2.
[45] Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 34 000 VII, nr. 7.

Openbare Lichaam	361
Centrumgemeentenconstructies	38
Gemeenschappelijk orgaan	28
Regeling zonder meer	10
WGR+	8
Type GR onbekend	67
Totaal aantal gemeenschappelijke regelingen	512

Gemiddeld neemt een gemeente deel aan acht gemeenschappelijke regelingen en negen privaatrechtelijk vormgegeven samenwerkingsverbanden.

Uit de gegevens van adviesbureau OBMC blijkt dat gemeenten ruim 1300 privaatrechtelijke organisaties hebben opgenomen in de paragraaf verbonden partijen van de gemeentebegroting. Ruim 70% daarvan is echter opgericht door slechts één gemeente. Ongeveer 30% van de privaatrechtelijke organisaties heeft twee of meer gemeentelijke deelnemers (en er dus pas sprake is van samenwerking).

9. Financiering

Samenwerkingsverbanden behoeven behalve bestuurlijke, ook financiële betrokkenheid van de deelnemers. Gemeenten zijn dus zowel bestuurlijk (eind)verantwoordelijk, als financieel betrokken en (eind)verantwoordelijk. De financiering kan van onderop komen (deelnemende gemeenten), soms van boven (specifieke uitkering) en soms allebei (hybride financiering, zoals bij de veiligheidsregio's).

De omvang van de financiële betrokkenheid van gemeenten bij samenwerkingsverbanden op het totaal van de begroting neemt toe. Gaven gemeenten in 2005 nog 'maar' 6% van hun begroting uit aan samenwerkingsverbanden, in 2012 besteedden gemeenten 17,4% van hun begroting via samenwerkingsverbanden.[46] Na de aanstaande decentralisaties in het sociale domein zal dit percentage verdere stijgen vanwege de grote overheveling van gelden waarmee deze operatie gepaard gaat, en de uitvoering van deze taken op bovenlokaal/regionaal niveau.

De inkomsten van een samenwerkingsverband zijn in de regel afkomstig van de deelnemende gemeenten. Over hoe de financiële inbreng tussen gemeenten is geregeld, worden afspraken gemaakt (vaste voet, kosten per product, hoe verhoging plaatsvindt, hoe kostentoerekening plaatsvindt, hoe de financiële afwikkeling verloopt bij uittreding, etc.). De deelnemende gemeenten bepalen hoeveel geld er jaarlijks naar het samenwerkingsverband gaat, maar zijn door de gemaakte afspraken in de regeling, en vanwege gesloten afspraken en compromissen in het samenwerkingsverband, hier niet geheel vrij in. Bovendien is het meestal zo dat de besluitvorming over de bijdrage bij meerderheidsbesluit plaatsvindt, en een gemeente het risico loopt op die manier meer (of minder) bij te dragen heeft dan hij wil en/of voor deze gemeenten doelmatig is gelet op het belang van de samenwerking. Nadat de jaarlijkse bijdrage voor de begroting is vastgesteld, heeft de gemeenteraad geen sturingsmogelijkheden meer. Er rest enkel het instrument van verantwoording bij de jaarrekening en daarbij horende

[46] Cijfers via CBS Statline.

eindcontrole, of bij gewenste verandering invloed uitoefenen op de begroting voor het volgende jaar. Het is op deze manier een verplichte bijdrage op de begroting geworden. De daadwerkelijke controle en het budgetrecht over de door het samenwerkingsverband te besteden gelden ligt bij het algemeen bestuur. Wel kan, net als bij beleidsmatige input richting een samenwerkingsverband, gedurende het jaar gestuurd worden op de inbreng van de 'eigen' leden in het algemeen bestuur, bijvoorbeeld door vooroverleg met de wethouder. Of deze input echter iets oplevert, hangt af van de dynamiek in het samenwerkingsverband.

In een openbaar lichaam dienen de jaarstukken en de begroting conform het Besluit begroting en verantwoording (BBV) te zijn. Het gemeenschappelijk openbaar lichaam beschikt over eigen vermogen, dat door de deelnemende gemeenten is ingebracht. Deze zijn echter verantwoordelijk voor de daadwerkelijke jaarlijkse financiering en de oplossing van eventuele financiële problemen (liquiditeit, budgetoverschrijding, risicoverevening etc.).

Met de recente wijziging van de Wgr is geprobeerd de financiële sturing en controle (planning- en controlecyclus) op samenwerkingsverbanden te verbeteren, vanuit het oogpunt van versterking van de democratische legitimiteit. Dit is gedaan door de begrotingscyclus van het samenwerkingsverband in de tijd meer te laten aansluiten op die van de gemeente.

Het dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling (openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan en bedrijfsvoeringsorganisatie) moet voortaan uiterlijk 15 april 'de algemene financiële en beleidsmatige kaders voor het komende begrotingsjaar'[47] aanbieden aan de raden van deelnemende gemeenten. Op deze manier kunnen deze kaders worden meegenomen in het begrotingsproces van de gemeenten, ten behoeve van het opstellen van de voorjaarsnota. Het is de bedoeling dat langs die weg gemeenten (al dan niet samen) tijdig hun invloed kunnen uitoefenen. Het samenwerkingsverband dient eveneens uiterlijk 15 april de jaarrekening en accountantscontrole aan de raden van de deelnemende gemeenten aan te bieden. Het advies van de wetgever aan de samenwerkingsverbanden is om al eerder dan 15 april aan gemeenten inzicht te geven in de financiële voorstellen, onder het mom van hoe eerder hoe beter. Ook meerjarige kaders kunnen helpen.

De zienswijze voor de ontwerpbegroting van het samenwerkingsverband wordt verlengd van zes naar acht weken; de vastgestelde begroting dient voor 1 augustus te worden ingediend. Dit zou gemeenteraden in staat moeten stellen om beter onderling te overleggen. De uiterlijke indiening van de jaarrekening blijft op 15 juli staan vanwege de afspraken omtrent de verantwoording via SiSa.

Bovenstaande voorstellen betreffen de financiële relaties met een enkel samenwerkingsverband. Voor goede (financiële) sturing en verantwoording is het van belang om het volledige overzicht te hebben over de samenwerkingsverbanden en de gelden die daarin omgaan. De paragraaf verbonden partijen bij de begroting biedt hiertoe de mogelijkheid.

10. <u>Financiële verhoudingen Rijk-decentrale overheden</u>

Vanuit het perspectief van de financiële verhoudingen zijn twee vraagstukken relevant voor samenwerkingsverbanden. Bij gemeenschappelijke regelingen is er in principe sprake van een *horizontale* financiële verhouding. Het betreft immers gelijkwaardige partners en de beslissingsmacht over de besteding van de middelen ligt bij de gezamenlijke deelnemers. Intergemeentelijke samenwerking

---

[47] Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 597, nr. 3, p. 21.

heeft echter ook op verschillende manieren gevolgen voor de *verticale* financiële verhoudingen tussen het Rijk en decentrale overheden. Het gaat dan om de bronnen waaruit regionale taken worden bekostigd in relatie tot de financiële omvang van de samenwerking.

De financiële verhoudingen tussen Rijk en decentrale overheden gaan uit van een voorkeursvolgorde bij de bekostiging van taken. Deze voorkeursvolgorde houdt in dat taken bij voorkeur bekostigd moeten worden uit prijzen, heffingen, belastingen, algemene uitkering en ten slotte uit specifieke uitkeringen. De gedachte achter deze volgorde is dat prijzen en heffingen de voorkeur hebben omdat deze de afweging tussen nut en offer het dichtst bij de gebruiker leggen, waardoor een doelmatige besteding van middelen in beginsel wordt bevorderd. Bekostiging uit algemene middelen geniet de voorkeur boven specifieke uitkeringen omdat dit de slagvaardigheid van het bestuur, de democratische controle en de betrokkenheid van de burger vergroten. De vraag is of deze bekostigingsvoorkeur ook geldt bij de bekostiging van taken die door middel van intergemeentelijke samenwerking worden uitgevoerd.

Het toegenomen belang van regionale samenwerkingsverbanden is van invloed op de voorkeursvolgorde en daarmee op de financiële verhoudingen tussen het Rijk en decentrale overheden. We noemen hier drie aandachtspunten.
In de eerste plaats kan de *specifieke uitkering als bekostigingsvorm* vanuit de optiek van het Rijk voordelig zijn omdat bij de verdeling van middelen relatief gemakkelijk differentiatie kan plaatsvinden naar taak en omstandigheden van de betrokken bestuurslagen.
Een tweede aandachtspunt is de *rechtstreekse toedeling van rijksbijdragen* aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Volgens velen druist dit in tegen het principe van verlengd lokaal bestuur. De betrokkenheid van het lokale bestuur bij de intergemeentelijke samenwerking zou beter gewaarborgd zijn als de gemeenten de rijksbijdragen ontvingen en deze vervolgens overdragen aan het samenwerkingsverband. Bij de Wgr-plus is het Rijk er bewust toe overgegaan een aantal specifieke uitkeringen rechtstreeks aan het kaderwetgebied te verstrekken. Dit houdt verband met het van rijkswege verplichtende karakter van de samenwerking op een aantal beleidsterreinen, zoals ruimtelijke ordening, milieu, verkeer en vervoer en economische ontwikkeling.
Sommige *centrumgemeenten* ten slotte ontvangen uitkeringen ter bekostiging van regionale voorzieningen. De bekostiging wordt gebaseerd op een veronderstelde regio waarvoor de voorziening geacht wordt werkzaam te zijn. Voor zover het daarbij louter de uitvoering van taken betreft, is hier weinig op tegen. Dat neemt niet weg dat andere gemeenten soms wel afhankelijk zijn van de wijze van uitvoering van de regeling zonder dat er sprake is van een voorgeschreven vorm van overleg. Naast de maatschappelijke opvang en de vrouwenopvang is met de Wmo 2015 de verantwoordelijkheid voor beschermd wonen een goed voorbeeld. [48]

11. Toezicht

Op samenwerkingsverbanden wordt toezicht gehouden. Conform de herziening van het interbestuurlijk toezicht is de eerste lijn die van horizontale verantwoording. De gemeenteraad houdt in algemene zin toezicht door beoordelen van de verantwoording en financiën, de provincie en/of het Rijk houdt hierop tweedelijns toezicht. Interbestuurlijk toezicht op gemeentelijke samenwerkingsverbanden (openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie, gemeenschappelijk orgaan) ligt in principe bij de provincie. Als de provincie zelf deelneemt in een samenwerking, maar geen bevoegdheden overdraagt, blijft deze de functie van toezichthouder vervullen. Brengt de provincie wel bevoegdheden in,

---

[48] De Raad voor de financiële verhoudingen bereidt een verkenning voor over de gevolgen gemeentelijke samenwerking voor de financiële verhoudingen.

dan wordt het Rijk toezichthouder, net als in de gevallen waar dit conform het bepaalde in de Gemeentewet al zo is. Dit toezicht op samenwerkingsverbanden is, tenzij er aanleiding toe is om dit aan te scherpen of te interveniëren, dan wel in de plaats te treden, marginaal. In de recente wetswijziging van de Wgr is zijn ook deze bepalingen verduidelijkt als gevolg van de veranderingen in de Gemeentewet en Provinciewet na inwerkingtreding van de Wet revitalisering generiek toezicht. De betrokken (vak)minister kan, indien nodig, direct informatie ('bericht en raad') opvragen aan een samenwerkingsverband. Dit neemt niet weg dat de horizontale verantwoording en inlichtingen het belangrijkste zou moeten zijn. Dit betekent ook dat ingrijpen door de toezichthouder niet aan de orde is, tenzij er duidelijke signalen zijn dat de bestuurlijke verantwoordelijkheid door de verantwoordelijke bestuurslaag wordt verwaarloosd terwijl en er zaken misgaan.

Verticaal toezicht betreft veelal kwaliteitstoezicht, met alle kenmerken van handhavingstoezicht en nazien op de naleving van de wettelijke voorschriften, bijvoorbeeld door de Inspectie Jeugdzorg. Kwaliteitstoezicht houdt in het signaleren van voor het landelijk beleid relevante ontwikkelingen (signalerend toezicht), het aanzetten tot lerend verbeteren van de kwaliteit en kwaliteitszorg (lerend toezicht), het bevorderen van de naleving van wettelijke eisen (reflectief toezicht), het beoordelen en bevorderen van het functioneren van het stelsel als geheel (stelseltoezicht), het toezicht bij calamiteiten, en het ondernemen van actie naar aanleiding van signalen van burgers en professionals.

12. <u>Moeten of mogen</u>

Een belangrijk onderscheid om te maken is dat tussen vrijwillige en verplichte samenwerking. Meestal bepalen gemeenten en/of provincies (en soms waterschappen) zelf of ze een samenwerkingsverband aangaan, al dan niet gedwongen door omstandigheden of druk van buitenaf. Het gros van de samenwerking tussen bestuursorganen is *vrijwillig*, wat zoveel betekent dat er geen wettelijke verplichting toe bestaat. Ook al is een samenwerking vrijwillig, er kunnen wel zeker dwingende en dringende redenen bestaan waarom bestuursorganen gaan samenwerken. Denk aan het behalen van schaalvoordelen (zowel inhoudelijk als bedrijfsmatig), vergroten van de bestuurskracht of het verbeteren van de afstemming. Ook uit een vrijwillige samenwerking vloeien vervolgens bestuurlijke en financiële verplichtingen voort. Met de decentralisaties in het verschiet komt de bestuurskracht van gemeenten onder druk. Bijvoorbeeld bij het decentraliseren van jeugdzorgtaken. Zo zullen er jeugdigen zijn die specifieke zorgbehoeften hebben of zal er sprake zijn van zware jeugdzorgproblematiek die niet altijd op lokaal niveau kan worden georganiseerd. Om dit voor belanghebbenden goed te kunnen organiseren en risico's voldoende af te dekken, vindt de regering het dan ook nodig dat gemeenten voldoende slagkracht hebben.[49] Op enkele terreinen (jeugdbescherming, jeugdreclassering en Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling) is regionale samenwerking verplicht; echter ook de overige elementen van deze gedecentraliseerde taak brengt met zich dat regionale samenwerking onontkoombaar is.

Soms zijn samenwerkingsverbanden wettelijk *verplicht*. Verplichte samenwerking houdt in dat op basis van de wet wordt bepaald dat bestuursorganen moeten samenwerken omtrent de inzet van bepaalde bevoegdheden. Hierbij kan een verplichte regio-indeling gelden of een verplichting om te samenwerken met een landsdekkende indeling, maar met vrijheid voor gemeenten om te bepalen met wie ze samenwerken. De meest bekende voorbeelden van verplichte samenwerking in de eerste categorie zijn de veiligheidsregio's en de zogeheten Wgr-plusregio's. Afhankelijk van het besluit van de Eerste Kamer hierover wordt

[49] Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 684, nr. 3, p. 24.

deze laatste variant per 1 januari 2015 opgeheven. De regionale uitvoeringsdiensten, die uitvoerende taken hebben ten aanzien van vergunningverlening, toezicht en handhaving op het terrein van ruimtelijke ordening en milieu zijn eveneens een vorm van verplichte samenwerking, waarbij bovendien congruentie met de veiligheidsregio's is vereist.[50] De wetsbehandeling hiervan loopt nog; in de praktijk zijn de gemeenten al van start gegaan.

Congruentie
Congruentie betekent dat bestuursorganen (vooral gemeenten) hun taken zoveel mogelijk met dezelfde partners uitvoeren, en/of dat de buitengrenzen van samenhangende samenwerkingsgebieden zoveel mogelijk overeenkomen. Zeker bij verplichte samenwerking is congruentie een aandachtspunt. De veiligheidsregio's bijvoorbeeld werden congruent gemaakt aan de (toenmalige) politieregio's. Waar het gaat om vrijwillige samenwerking kan dit anders worden bezien: zouden gemeenten niet zelf in staat moeten zijn te bepalen met wie zij samenwerken (belangenafweging waarmee de gemeente het best gediend is), ook al levert dit veel verschillende partners op?

Vanuit het Rijk zijn de afgelopen jaren wisselende signalen gegeven over het belang van congruentie. Per 2006 is de verplichte bundeling en integratie van gemeenschappelijke regelingen en goedkeuring van provincies bij samenwerking van gemeenten, geschrapt. Zowel de invoering van deze bepaling begin jaren 1990 als de opheffing ervan hing samen met de discussie over regionaal bestuur via de Wgr, regionale problematiek en een daadkrachtige aanpak daarvan – een vraagstuk wat nog steeds speelt.[51] Als gevolg van de sinds 2006 nog steeds groeiende omvang (financieel en beleidsmatig) van gemeentelijke taken in een samenwerkingsverband (mede vanwege Rijksbeleid), is de discussie over congruentie en regionale samenwerking opnieuw opgelaaid.

---

[50] Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 872, nr. 3, p. 18.
[51] Zie: Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 008, nr. 3.

II. Democratische legitimiteit

Behalve de aansturing en controle, financiën en risico's is het thema van democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden één van de belangrijkste algemene discussiepunten over deze bestuursvorm. Het is bovendien de kern van het verzoek dat door de Tweede Kamer aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is gericht. Een veel gehoord bezwaar tegen regionale samenwerking is dat de democratische legitimiteit ervan onvoldoende is.

Wat is echter de betekenis van begrippen als democratie, legitimiteit en daarmee van democratische legitimiteit? Die vraag laat zich nog niet zo simpel beantwoorden. Democratische legitimiteit is een begrip dat vele aspecten kent.[52] Over beide begrippen bestaat veel wetenschappelijke discussie. Om enig houvast te krijgen worden in dit hoofdstuk daarom eerst de begrippen democratie en legitimiteit op hoofdlijnen verkend.

1. <u>Vormen van democratie</u>

> *'Wij hebben een staatsvorm die niet een kopie is van de instellingen van onze naburen. In plaats van anderen na te bootsen, zijn wij juist een voorbeeld voor hen. Onze staatsvorm heet een democratie, omdat ze in handen is van velen en niet van enkelen. In persoonlijke geschillen verzekeren onze wetten gelijk recht aan allen en de publieke opinie eert een ieder die zich door iets onderscheidt in het openbare leven boven anderen, niet om de klasse, waartoe hij behoort, maar om zijn waarde alleen. Armoede is voor niemand die de staat van nut kan zijn een beletsel, hoe gering zijn aanzien ook is.'*

Volgens de overlevering is dit citaat uit Perikles' lijkrede de oudst opgetekende definitie van democratie. Het wezen van de democratie is in al die eeuwen niet veranderd.

Het oude Athene was een vorm van directe democratie waar het volk rechtstreeks invloed had op het bestuur. Directe democratie in de moderne betekenis van het woord duidt op instrumenten waarbij opnieuw de deelnemers direct de uitkomst van bestuur of beleid beïnvloeden zonder de tussenkomst van een parlement. Voorbeelden zijn het bindend referendum en het volksinitiatief.

De Oostenrijkse econoom Schumpeter beschouwde een bestuursvorm democratisch als er regelmatige, vrije en eerlijke verkiezingen zijn.[53] In die zin gaat democratie over wilsuiting, via participatie in de keuze van volksvertegenwoordigers wordt het openbaar bestuur gelegitimeerd. Een samenleving waarin groepen worden uitgesloten van politieke participatie zal door weinigen democratisch worden genoemd. Omgekeerd hoeft het niet participeren van groepen nog niet te leiden tot een ondemocratische samenleving. Ook mensen die niet stemmen kunnen hun bestuur als democratisch en gelegitimeerd beschouwen.

Het beginsel democratische legitimiteit bestaat volgens Bovens en Scheltema[54] uit drie delen:

1. de eis van algemeen (actief en passief) kiesrecht: burgers moeten invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van vertegenwoordigende lichamen.

[52] Voor een verkenning van verschillende theorieën en benaderingen van het begrip legitimiteit, zie Bokhorst, 2014.
[53] Schumpeter, 1942.
[54] Bovens en Scheltema, 1999, p. 141-142.

2. de eis van democratische sturing: vertegenwoordigende lichamen moeten richting kunnen geven aan het overheidsoptreden.
3. de eis van democratische verantwoording: vertegenwoordigende lichamen moeten in staat zijn om het overheidsoptreden te controleren en betrokkenen te vragen hierover verantwoording af te leggen.

Nederland is te kenmerken als een indirecte, representatieve democratie: het volk kiest zijn eigen vertegenwoordigers die namens hen beslissingen nemen en het bestuur controleren. Hoewel zij hun eigen verantwoordelijkheid hebben (volksvertegenwoordigers stemmen zonder last), eist de hedendaagse democratie dat wetgeving en beleid responsief is, dat wil zeggen in overeenstemming met de wens van de burger.

Burgers en maatschappelijke organisaties kunnen ook op andere manieren (politiek) participeren. Vooral op lokaal niveau is een tendens te zien naar burgers die rechtstreekse zeggenschap in lokale aangelegenheden naar zich toe trekken. Inwoners pakken maatschappelijke problemen gezamenlijk aan of organiseren zelf vormen van deliberatieve democratie, bijvoorbeeld volgens het lotingsprincipe van de G1000, en omzeilen zo het principe van de representatieve democratie. Dit is van invloed op de rol van de overheid én de politiek, zo schreef de Raad eerder in zijn advies *Loslaten in vertrouwen*.[55]

Verlengd lokaal bestuur
Samenwerking tussen (gemeentelijke) bestuursorganen wordt aangeduid als verlengd lokaal bestuur. Volgens de wetgever betekent dit 'dat de samenwerkingsverbanden institutioneel en beleidsmatig zijn geworteld in de gemeenten en daaraan hun taakopdracht en hun democratische legitimatie ontlenen.'[56] Om die reden stemmen de leden van het algemeen bestuur van een samenwerkingsverband met last; zij hebben geen vrije meningsvorming zoals in algemeen vertegenwoordigende organen (Staten-Generaal, gemeenten, provincies (waterschappen)) het geval is en waar het stemmen met last (grond)wettelijk is uitgesloten. Op deze wijze wordt benadrukt dat het bij samenwerkingsverbanden niet om de bestuurlijke hoofdstructuur, maar om een afgeleide daarvan gaat (het *verlengd* lokaal bestuur). De vraag is echter of dit recht doet aan de gegroeide praktijksituatie, vanwege het toenemend belang van samenwerking en de steeds beleidsrijkere taken in de samenwerkingsverbanden. Als regionale samenwerking op deze manier vanuit het perspectief van democratie wordt beschouwd, lijkt de burger buiten beeld te blijven – terwijl het om zijn belangen zou moeten gaan.

De mate van lastgeving vanuit gemeenten aan het algemeen bestuur van een samenwerkingsverband kan verschillen. Gemeenten kunnen hun vertegenwoordigers enige vrije oordeelsruimte laten, of een strikte opdracht meegeven (mandaat), al dan niet met het verzoek om ruggespraak. De vraag is wat het beste werkt: enige vrije ruimte geeft de mogelijkheid om standpunten aan te passen naar aanleiding van de discussies in het samenwerkingsverband en aldus makkelijker compromissen te sluiten. Strakkere vormen van afspraken (al dan niet expliciet mandaat) doen recht aan het politieke primaat van deelnemende gemeenten maar kunnen eenvoudiger leiden tot patstellingen of door besluitvorming bij meerderheid geen effect sorteren.

In geval van samenwerking tussen bestuursorganen bestaat er een voorkeur voor samenwerking op basis van publiekrecht, juist omdat democratische legitimiteit dan beter geregeld is omdat zowel in de Gemeentewet (Provinciewet) als in de Wgr democratische waarborgen als verantwoording, inlichtingen en toezicht in

[55] Raad voor het openbaar bestuur, 2012.
[56] Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 597, nr. 3, p. 13.

algemene zin zijn geregeld. Tegelijkertijd houdt het primaat van verlengd lokaal bestuur een beperking in van de invulling van het democratieconcept: er is wel sprake van sturing van het overheidsoptreden, en van verantwoording en controle, maar er vinden géén algemene rechtstreekse verkiezingen plaats.[57]

2. Aspecten en objecten van legitimiteit

Een samenleving kan niet functioneren zonder een legitieme overheid. Het ministerie van BZK noemt in haar Strategische kennisagenda 2010-2015[58] acceptatie, vertrouwen en tevredenheid als aspecten van legitimiteit. Deze aspecten vertonen enige overlap, maar leveren relevante invalshoeken op om naar legitimiteit te kijken. Tevredenheid wordt doorgaans geassocieerd met de prestaties van overheid; bij acceptatie gaat het over de vraag onder welke voorwaarden burgers het gezag van de overheid aanvaarden. Bij vertrouwen staat de vraag centraal of burgers er op vertrouwen dat de overheid het goede doet. Dit vertrouwen is mede gebaseerd op ervaringen uit het verleden.

De Legitimiteitsmonitor[59] die in opdracht van BZK is opgesteld besteedt aandacht aan en *objecten* van legitimiteit: aan wie of wat wordt legitimiteit toegekend of onthouden? Objecten van legitimiteit worden onderscheiden langs drie hoofdlijnen:

- *Systeem***:** het politiek-bestuurlijk systeem, het democratisch bestuur en het openbaar bestuur in algemene zin; het systeem dat de 'gezaghebbende waardetoedeling' in banen leidt.
- *Actoren***:** gezagdragers en gezagdragende instituties; functionarissen en collectieve actoren die met 'officieel' gezag bekleed zijn in het openbaar bestuur.
- *Beleidshandelen***:** beleid, waaronder regelgeving, op verschillende terreinen – de zorg, de economie, de opsporing, et cetera – dat de 'gezaghebbende waardetoedeling' concreet maakt.

Bij een beoordeling van de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden gaat het vooral om de systeemlegitimiteit (klopt het bestuurlijke model van samenwerking vanuit het perspectief van democratische legitimiteit) en om beleidslegitimiteit. Met beleidslegitimiteit wordt hier bedoeld: sluiten de wensen en voorkeuren van gemeenten én burgers voldoende aan bij de besluitvorming en het beleid zoals dat vanuit de samenwerking wordt vormgegeven.

3. Soorten democratische legitimiteit

David Easton stelde in de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw op basis van empirisch onderzoek dat legitimiteit wordt bereikt door a: effectief te zijn, b: dingen te doen die burgers belangrijk vinden, c: zorgvuldig te handelen.[60] De politicoloog Fritz Scharpf maakt een conceptueel onderscheid tussen verschillende soorten van democratische legitimiteit: *input*-, *troughput*- en *outputlegitimiteit*.[61]

Zijn *input*georiënteerde theorie waardeert de legitimiteit van een politiek systeem naar de wijze waarop deze een uitdrukking vormt van de wil van het volk of de politieke gemeenschap. Vanuit het inputperspectief zijn politieke keuzes legitiem wanneer deze de algemene wil weerspiegelen. In dit perspectief staan de burgers centraal. Bij inputlegitimiteit gaat het er om dat belangentegenstellingen op een zinvolle en democratische wijze leiden tot regelgeving en beleid. Het begrip inputlegitimiteit wordt vaak uitgelegd als *government **by** the people*.

---

[57] Vergelijk Traag, 1993
[58] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, april 2010, p. 11-12.
[59] Hendriks e.a., september 2013.
[60] Vergelijk Easton, 1953 en 1965.
[61] Scharpf, 1970.

Verwant aan inputlegitimiteit is *throughput*legitimiteit. Dit concept verwijst naar de kwaliteit van het proces waarmee besluitvorming tot stand komt. Niet de input of de uitkomsten, maar de transparantie, kenbaarheid en voorspelbaarheid van structuren en procedures staat hierbij voorop. In deze vorm van proceslegitimiteit zijn de billijkheid, redelijkheid en rechtmatigheid van het besluitvormingsproces zelf de voornaamste bron van legitimiteit. Procedurele vormen van legitimiteit hebben steeds te maken met *checks and balances* in en ordentelijkheid van het besluitvormingsproces.

Ten slotte zijn theorieën die legitimiteit waarderen aan de hand van de door het systeem geleverde prestaties, de *output*. Daarbij draait het om zaken als de onbetwistheid van de macht, het gemeenschappelijk goed en het economisch welzijn. De output van een politiek systeem moet steeds een bijdrage leveren aan deze categorieën. Vanuit het outputperspectief zijn politieke keuzes legitiem wanneer deze effectief het algemeen welzijn bevorderen. Bij outputlegitimiteit is de vraag of op redelijke termijn tot de voor betrokkenen gewenste resultaten kan worden gekomen. Outputlegitimiteit krijgt vaak het etiket *government* ***for*** *the people*.

Aan de soorten democratische legitimiteit die Scharpf onderscheid is een vierde vorm toe te voegen: *feedbacklegitimiteit*. Deze vorm bestaat uit twee democratische eisen: verantwoording en terugkoppeling. Bij verantwoording wordt aan democratische organen en kiezers over de uitoefening van publieke bevoegdheden en de besteding van publieke middelen rekenschap afgelegd. Verantwoording versterkt de democratische legitimiteit omdat het bijdraagt aan de mogelijkheden om het overheidsoptreden te beoordelen en zo nodig bij te sturen.[62] Bij terugkoppeling gaat het om een goede verwerking van signalen uit de omgeving en een goede vormgeving van de relatie met belanghebbenden. De feedbacklegitimiteit wordt bepaald door de wijze waarop er verantwoording wordt afgelegd over de uitkomst van het besluitvormingsproces en de kwaliteit van de terugkoppeling.

Schematisch kan het begrip democratische legitimiteit als volgt worden weergegeven:

Democratische legitimiteit			
Inputlegitimiteit	Throughput-legitimiteit	Output-legitimiteit	Feedback-legitimiteit
Participatie	Politiek primaat	Effectiviteit en efficiëntie	Verantwoording
Representatie	Controle en kaderstelling	Responsiviteit	Terugkoppeling

[62] Bovens en Schillemans, 2009.

Literatuur

Datum
19 januari 2015

Kenmerk
2015-0000015018

Bokhorst, A.M., *Bronnen van legitimiteit. Over de zoektocht van de wetgever naar zeggenschap en gezag,* 2014.

Bovens, M.A.P., en M. Scheltema, *Rechtsstatelijke redeneerpatronen,* in Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. *Over publieke en private verantwoordelijkheden,* 1999.

Bovens, M.A.P., en T. Schillemans, *Handboek publieke verantwoording,* 2009.

Boogers, M.J.G.J.A., Co-referaat bij Rob-lezing *'De centralisatie in openbaar besturen',* november 2014.

Dool, L. T. van den, en L. Schaap, *Verkenning naar lichte vormen van gemeentelijke samenwerking. Eindrapportage,* in opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, april 2013

Dool, L. T. van den, en L. Schaap, *Intergemeentelijke samenwerking: Het kan ook licht. Een verkenning van lichte vormen van intergemeentelijke samenwerking*. Bestuurskunde, 23(1), 65-7, 2014.

Easton, D., *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*, 1953.

Easton, D., *A Systems Analysis of Political Life,* 1965.

Hendriks, F., J. van Ostaaijen, K. van der Krieken en M. Keijzers, *Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2013. Een metamonitor van de legitimiteit van het democratisch bestuur in Nederland*, september 2013.

Herweijer, M., en M.J. Fraanje, *Samen werken aan bestuurskracht. Intergemeentelijke samenwerking onderzocht*, 2011.

Herweijer, M., en M.J. Fraanje*, Innoveren in samenwerking: een alternatief voor herindeling?,* in: *Bestuurswetenschappen, nr. 3,* 2013.

Korsten, A.F.A., B.L. Becker en T. van Kraaij, *Samenwerking beproefd. Innovatieve organisatievormen bij samenwerking tussen gemeenten*, 2006.

Laar, S. van de, *Samen sterker. Samenwerking tussen gemeenten geanalyseerd*, 2010.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Berenschot, *Samenwerking tussen decentrale overheden: een nadere analyse van samenwerking op grond van gemeenschappelijke regelingen*, 2010.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Investeren in legitimiteit. Strategische kennisagenda van BZK 2010-2015*, april 2010.

Raad voor het openbaar bestuur, *Legio voor de regio. Bestuurlijke antwoorden op regionale vraagstukken*, februari 2003.

Raad voor het openbaar bestuur, *Bestuur op maat. Advies over middenbestuur*, november 2006.

Raad voor het openbaar bestuur, *Vertrouwen op democratie*, februari 2010.

Raad voor het openbaar bestuur, *Het einde van het blauwdrukdenken*, april 2010.

Raad voor het openbaar bestuur, *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving,* december 2012.

Raijmakers, L.M., *Leidende motieven bij decentralisatie. Discours, doelstelling en daad in het Huis van Thorbecke.* Dissertatie Universiteit Leiden, 2014.

Rekenkamer Oost-Nederland, *Sturing en toezicht op gemeenschappelijke regelingen*, november 2014.

Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg, *Grip op samenwerking?*, oktober 2014.

11e ROB lezing door Wim van de Donk, *De centralisatie in openbaar besturen. Over dunne denkramen, pertinente pragmatiek en ambivalente ambities*, 12 november 2014.

Scharpf, F., *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung.* Konstanzer Universitätsreden 25. Constance: Universitätsverlag*,* 1970.

Schumpeter, J.A., *Capitalism, socialism and democracy,* 1942.

Steegh, J., *Democratisch geld(t) – Een verkenning naar democratische legitimiteit en financiële arrangementen bij gemeenschappelijke regelingen*, in opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, november 2010.

Traag, J.M.E., *Intergemeentelijke samenwerking: democratie of verlengd lokaal bestuur?,* 1993.

Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 008, nr. 3.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 28 750, nr. 52.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 400 VII, nr. 81.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 400 VII, nr. 59.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 597, nr. 3.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 841, nr. 161 (gewijzigde motie).

Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 872, nr. 3.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 34 000 VII, nr. 7.

VNG en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Intergemeentelijke samenwerking toegepast. Handreiking voor toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen*, oktober 2013.

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2013–2014

33 841 **Regels inzake de gemeentelijke ondersteuning op het gebied van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang (Wet maatschappelijke ondersteuning 2015)**

Nr. 134 **MOTIE VAN HET LID BERGKAMP**

Voorgesteld 23 april 2014

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat er door de decentralisaties in het sociaal domein een stapeling van regionale samenwerkingsverbanden dreigt;

voorts constaterende dat zeven van de tien gemeenteraadsleden van mening zijn dat regionale samenwerkingsverbanden een bedreiging vormen voor de lokale democratie;

verzoekt de regering, in overleg te treden met de Raad voor het openbaar bestuur voor het verrichten van onderzoek naar de vraag hoe de democratische legitimiteit van de regionale samenwerkingsverbanden waar gemeenten onderdeel van moeten uitmaken voor de uitvoering van de decentralisaties in het sociaal domein. kan worden gewaarborgd, en de Kamer over de uitkomsten van dat overleg voor het zomerreces te informeren,

en gaat over tot de orde van de dag.

Bergkamp

kst-33841-134
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2014

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Raad voor het Openbaar Bestuur
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
Nederland

Directoraat Generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties
Bestuur, Democratie en Financiën

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
Nederland
www.minbzk.nl

Contactpersoon
Paul Guldemond
paul.guldemond@minbzk.nl

Kenmerk
2014-0000328711

Uw kenmerk

Bijlage(n)

Datum 27 juni 2014
Betreft Adviesaanvraag democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden

Geachte raad,

Bij motie (Kamerstukken 33 841, nr. 161) heeft de Tweede Kamer de regering verzocht om in overleg te treden met uw raad ten behoeve van het uitvoeren van een onderzoek naar de vraag 'hoe de democratische legitimiteit van de regionale samenwerkingsverbanden waar gemeenten onderdeel van moeten uitmaken voor de uitvoering van de decentralisaties in het sociaal domein kan worden geborgd'. Op basis van ambtelijk contact over dit verzoek van de Kamer, stuur ik u hierbij deze adviesaanvraag, waarmee ik graag invulling geef aan het verzoek van de Kamer.

Achtergrond
De door de Kamer aangenomen motie gaat specifiek in op de democratische legitimiteit bij regionale samenwerkingsverbanden voor de uitvoering van te decentraliseren taken in het sociaal domein. De vragen die de Kamer hierover heeft, komen ook terug in een bredere discussie over de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden. Het belang van samenwerkingsverbanden is voor gemeenten de laatste jaren namelijk toegenomen. Uit cijfers van het CBS blijkt dat gemeenten in 2005 6% van hun begroting uitgaven aan samenwerkingsverbanden. In 2010 was dit gestegen tot bijna 14%. Ook zijn er met enige regelmaat signalen dat raadsleden het moeilijk vinden overzicht te bewaren over en te sturen op de taken die in samenwerkingsverbanden zijn belegd. Mogelijk ingegeven door de spanning tussen de mogelijkheid om via de samenwerking meer kwaliteit te leveren voor de inwoners en tegelijkertijd daarbij een deel van autonomie te verliezen.
Dit alles roept de vraag op wat een verdere toename van het aantal samenwerkingsverbanden (in het sociaal domein) voor effect heeft op het vermogen van gemeenteraden om ten aanzien van de in samenwerkingsverbanden belegde taken, adequaat invulling te geven aan hun rollen. De Kamer zoomt hierbij in op het aspect van democratische legitimiteit bij regionale samenwerking in het sociaal domein en hoe die te borgen. Het vraagstuk speelt echter in meerdere beleidsdomeinen en het wordt ook betrokken in discussies over opschaling en bestuurskracht. In deze adviesaanvraag verzoek ik uw raad dan ook om dit om de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden in het sociale domein in deze bredere context te

beschouwen.

Adviesverzoek
Tegen de hierboven geschetste achtergrond zou ik uw raad willen verzoeken om mij te adviseren over hoe de democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden kan worden geborgd, waarbij u in ieder geval ingaat op de samenwerkingsverbanden in het sociale domein. Verder geef ik u in overweging om in uw advies een overzicht te geven van relevante wetenschappelijke inzichten en ervaringen van bestuurders op dit terrein. Tevens verzoek ik u in uw advies in ieder geval ook stil te staan bij de hieronder geformuleerde vragen over dit onderwerp.

Wat moet worden verstaan onder democratische legitimiteit bij samenwerking?
In de discussies over democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden lijken verschillende definities van het begrip door elkaar te lopen. De formeel-juridische democratische legitimiteit, die bij publiekrechtelijke samenwerking, geborgd is in de Wet gemeenschappelijke regelingen, leidt zelden tot discussie. Wanneer de democratische legitimiteit ter discussie staat, gaat het doorgaans om de vraag of besluiten van samenwerkingsverbanden aansluiten bij de wensen van deelnemende gemeenten en of er draagvlak voor is bij deze gemeenten. Anders gezegd: of de deelnemende gemeenten en hun raden de facto invloed kunnen uitoefenen op de koers van het samenwerkingsverband en of zij zich verantwoordelijk voelen voor de door het verband uitgevoerde taken en hierover reëel verantwoording kunnen afleggen aan hun burgers. Daarbij rijst soms ook de vraag of onderscheid te maken is in hoe dit in de praktijk functioneert en hoe het beleefd wordt door betrokken bestuurders en politici?

Welke factoren beïnvloeden de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden?
Ter verklaring van het vermeende gebrek aan democratische legitimiteit worden verschillende factoren aangedragen, zoals bijvoorbeeld het aantal deelnemende gemeenten, de hoeveelheid samenwerkingsverbanden, het soort taken dat is ondergebracht in een samenwerkingsverband, het al dan niet verplichte karakter van de samenwerking en de mate waarin sprake is van congruentie tussen samenwerkingsverbanden. Is aan te geven welke factoren nu echt van invloed zijn? Kunt u daarbij in het bijzonder ingaan op eventuele verschillen tussen verplichte en vrijwillige samenwerking en tussen congruente en incongruente samenwerking?

Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan op basis van het onderzoek?
Zoals hierboven aangegeven, zijn de vragen over democratische legitimiteit bij samenwerkingsverbanden, de aanleiding deze adviesaanvraag. Ik zou u daarom willen vragen welke aanbevelingen u hebt.

De Tweede Kamer heeft in de genoemde motie aangegeven graag in september 2014 geïnformeerd te willen worden over de uitkomsten van het gevraagde overleg tussen regering en uw raad. In dat kader verneem ik graag van u op welke termijn u tot het gevraagde advies zou kunnen komen.

Hoogachtend,
De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

dr. R.H.A. Plasterk

Bijlage 2 | Geraadpleegde personen

Tom Cammelbeeck	Coördinerend juridisch Specialist	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Peter Castenmiller	Adviseur / onderzoeker	PBLQ
Douwe Jan Elzinga	Hoogleraar staatsrecht	Universiteit Groningen
Hans Engels	Hoogleraar staatsrecht	Universiteit Groningen
Rob de Greef	Docent / onderzoeker staats- en bestuursrecht	Vrije Universiteit
Michiel Herwijer	Hoogleraar bestuurskunde	Radbout Universiteit Nijmegen
Julien van Ostaaijen	Bestuurskundig onderzoeker	Universiteit van Tilburg
Linze Schaap	Universitair hoofddocent	Universiteit van Tilburg
Wijnand de Vries	Senior beleidsmedewerker	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties